EXAMEN DU PROCESSUS DÉCISIONNEL DU MINISTÈRE DES AFFAIRES INDIENNES ET DU NORD CANADIEN EN MATIÈRE DE FORESTERIE AU YUKON

Rapport préparé pour la

Direction générale de l'évaluation et de la vérification interne
Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien

Avec la participation de

David Hoffman
Vice-président, ABT Associates of Canada

Juillet 1996
Ottawa

TABLE DES MATIÈRES

SOMMAIRE i
- Introduction i
- Historique et situation politique i
- Les objectifs du processus décisionnel ii
- Événements clés du processus décisionnel ii
- Conclusions de l'examen iii
- Recommandations iv

SECTION 1 - INTRODUCTION 1
- But du rapport 1
- But de l'examen 1
- Démarche de l'examen 2

SECTION 2 - HISTORIQUE 3
- Survol du programme forestier du MAINC 3
- Les règlements et processus d'exploitation forestière, de 1962 à 1995 4
- Production forestière au Yukon en 1995 5
- Les politiques forestières 6
- Les facteurs qui ont influencé la décision de modifier le *Règlement sur le bois du Yukon* 7

SECTION 3 - PROCESSUS DÉCISIONNEL 8
- Objectifs 8
- Survol 9
- Décision d'envisager la modification du Règlement 10
- Moratoire sur les demandes de PCC 11
- Le processus de consultation 12
- Préparation des modifications 13
- Annonce de la Politique intérimaire sur l'exploitation forestière au Yukon 16
- Annonce du processus d'allocation des PCC 18
- Élaboration d'un nouveau système d'allocation 21
- Intervention de la Première nation des Liard 23
- Seconde révision du *Règlement sur le bois du Yukon* 23
- Mise en œuvre du nouveau Règlement sur le bois du Yukon et délivrance des permis de coupe commerciale 26

SECTION 4 - CONCLUSIONS DE L'EXAMEN 28
- Efficience 28
- Efficacité du processus 30
- Les communications 33
- Répercussions à court et à long terme 33

SECTION 5 - CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS 36
Conclusions 36
Recommandations 37

ANNEXE A - FAITS SAILLANTS DE LA POLITIQUE INTÉRIMAIRE SUR L'EXPLOITATION FORESTIÈRE AU YUKON ANNONCÉE LE 4 AOÛT 1995 39

ANNEXE B - ALLOCATION DES PCC 41

MANDAT

PLAN D'ACTION

SOMMAIRE

INTRODUCTION

Le but du présent rapport est de présenter un examen des événements, décisions, actions et répercussions des décisions touchant l'industrie forestière du Yukon en 1995. Le rapport présente les questions examinées et leurs historiques, les méthodes employées, des renseignements détaillés sur le processus, les conclusions et les recommandations afférentes.

Les participants clés au processus d'examen, provenant tant de l'intérieur du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien (MAINC) que de l'extérieur, figurent dans les sources de renseignements. Parmi les personnes interrogées de l'extérieur du MAINC, notons des représentants de l'industrie forestière du Yukon, les Premières Nations participantes et non participantes, les parties intéressées au palier communautaire et les experts forestiers. L'examen des dossiers a eu lieu tant à l'Administration centrale du MAINC qu'au bureau régional du Yukon.

HISTORIQUE ET SITUATION POLITIQUE

La responsabilité de la gestion forestière devant, de l'avis de plusieurs, être bientôt transférée au gouvernement du Yukon, peu de ressources du MAINC y ont été consacrées, mis à part le programme de protection contre les incendies. De plus, en prévision de ce transfert des responsabilités, tous les ingénieurs forestiers du MAINC au Yukon ont quitté le programme au début de 1995 et leurs postes n'ont pas été comblés.

En 1994, les fonctionnaires du MAINC ont commencé à envisager sérieusement de modifier le *Règlement sur le bois du Yukon* afin d'augmenter les droits de coupe. La responsabilité politique d'une modification à ce Règlement, ainsi que le processus afférent, relevaient des hauts fonctionnaires du bureau régional du Yukon et de l'Administration centrale. L'objectif précis de l'examen entrepris est le processus menant aux modifications du Règlement ainsi que leurs répercussions. Parmi les facteurs qui ont influencé les modifications au Règlement, mentionnons les suivants :

- les demandes croissantes de la part du gouvernement du Yukon, des écologistes, du milieu des affaires et du grand public de rehausser les droits de coupe à un niveau acceptable;
- la hausse de demandes pour des permis de coupe commerciale (PCC) de la part de l'industrie forestière du Yukon et la hausse du prix du bois d'œuvre; et
- la décision, de la part du MAINC, de considérer les droits de coupe comme une source potentielle de revenus.

LES OBJECTIFS DU PROCESSUS DÉCISIONNEL

Les objectifs immédiats du processus décisionnel étaient les suivants :

- modifier le *Règlement sur le bois du Yukon* pour augmenter les droits de coupe, établir un fonds de réserve pour le reboisement et le mode de tenure, et ainsi placer la législation à égalité avec les juridictions adjacentes; et

- contribuer, par la modification des tarifs de droits de coupe, à l'initiative de recouvrement des coûts issue de l'Examen des programmes.

À un stade ultérieur du processus, les révisions du Règlement ont aussi servi à promouvoir le principe de valeur ajoutée et d'une industrie compétitive susceptible de bénéficier à tous les résidants du Yukon, et de leur permettre de participer aux activités de coupe. L'objectif à long terme était de contribuer, par la constitution de fonds de réserve pour le reboisement, au maintien de la santé à long terme de l'écosystème forestier et d'assurer l'exploitation durable des ressources et de l'industrie forestières du Yukon.

ÉVÉNEMENTS CLÉS DU PROCESSUS DÉCISIONNEL

Le processus décisionnel était encadré d'une série d'événements importants. Le premier fut l'annonce d'un moratoire sur la délivrance de permis de coupe commerciale pour la saison 1995-1996 jusqu'au moment où les modifications au Règlement refléteraient l'augmentation des nouveaux droits de coupe. Le deuxième événement fut l'approbation, le 27 juillet 1995, des modifications au Règlement, permettant l'augmentation des droits de coupe et établissant les frais destinés au fonds de reboisement.

La modification officielle du Règlement fut suivie de l'annonce d'un processus de délivrance des permis de coupe commerciale. Principalement en raison des objections de l'industrie forestière du Yukon à ce processus, on élabora un nouveau système d'allocation qui, avant même d'être mis en œuvre par les modifications au Règlement, fut contesté devant les tribunaux par la Première Nation des Liard.

De nouvelles consultations ont permis de rédiger une nouvelle ébauche du Règlement et d'arrêter une série de décisions sur les processus élaborés pour le nouveau système d'allocation des permis de coupe commerciale, fruit de la seconde ronde de consultations.

CONCLUSIONS DE L'EXAMEN

L'examen des événements, décisions et actions du MAINC au sujet de l'industrie forestière du Yukon en 1995 nous a permis de tirer les conclusions suivantes :

- certains aspects et les résultats du processus ont été positifs, mais les facteurs négatifs étaient considérables;
- les résultats positifs immédiats étaient : l'établissement de droits de coupe générant un rendement plus raisonnable pour l'exploitation d'une ressource publique; l'établissement du principe de frais pour le fonds de reboisement; et, à la lumière de cette expérience, la reconnaissance par le MAINC de la nécessité urgente de renouveler la présence d'experts forestiers au Yukon;
- malgré sa simplicité apparente au début, le processus est devenu trop complexe;
- la communication initiale d'un moratoire dans la région a ajouté des étapes au processus prévu par le MAINC et a mis en jeu sa capacité à s'exécuter par la suite. Pendant près de cinq mois, les efforts pour corriger l'impression générale que le processus serait relativement court ont été insuffisants. On créa ainsi des attentes trop élevées qui ne furent pas judicieusement gérées par la suite;
- les problèmes d'échéances étaient plutôt attribuables aux soucis de générer des revenus qu'à ceux de l'exploitation durable de la forêt. On le constate au faible apport des experts forestiers tout au long du processus et au peu d'attention accordée à la question de l'allocation au début du processus;
- le manque d'attention apportée aux répercussions opérationnelles des décisions de politique a éventuellement retardé la mise en œuvre du Règlement; et
- le volume de bois extrait par les exploitants forestiers du Yukon pour la saison 1995-1996 était, y compris la récolte faite dans les réserves, près de 50 p. 100 inférieur à celui de 1994-1995.

Les répercussions involontaires du processus décisionnel ont été en grande part négatives :

- la confiance du public envers la capacité de gestion forestière du MAINC a diminué;
- les relations avec certaine Premières Nations du Yukon ont souffert en raison de leur perception du manque de consultation auprès des conseils sur les ressources renouvelables et des objections au manque de volonté du Ministère de maintenir le moratoire;

- l'incidence la plus significative fut le chômage et ses répercussions sur les collectivités, plus particulièrement celle de Watson Lake. Le chômage, la perte de revenus ou d'équipement aux mains des créditeurs sont parmi les répercussions négatives ressenties par les collectivités à la suite de la baisse marquée de l'activité forestière au cours de la saison 1995-1996.

RECOMMANDATIONS

En conformité avec le mandat de cet examen, le rapport fait état de plusieurs recommandations et suggestions à la section 5. L'examen a déterminé qu'il serait préférable de placer le Règlement touchant l'exploitation forestière au Yukon dans un cadre global de politiques de gestion des forêts.

Nous recommandons qu'à court et à long terme, le Ministère tire avantage du respect de l'industrie et des collectivités pour les nouveaux fonctionnaires responsables de l'exploitation forestière en leur donnant un rôle plus actif.

Nous recommandons aussi que le Ministère envisage les suggestions suivantes :

- à court terme, régler certaines incertitudes entourant le Règlement existant et préparer un manuel de procédures traitant de toutes les interprétations d'admissibilité possibles;

- tenter de trouver un meilleur système d'allocation que celui du premier arrivé premier servi ou du tirage. Nous suggérons d'envisager sérieusement la possibilité de procéder à des ventes aux enchères des permis de coupe commerciale; et

- enfin, si la méthode du tirage est retenue, le Ministère doit trouver une solution aux préoccupations de confidentialité qui réduisent la coopération entre les demandeurs de permis de coupe commerciale.

SECTION 1 - INTRODUCTION

BUT DU RAPPORT

Le but du présent rapport est de présenter un examen des événements, décisions, actions et répercussions des décisions touchant l'industrie forestière du Yukon en 1995. Le rapport présente les questions examinées et leurs historiques, les méthodes employées, des renseignements détaillés sur le processus, les conclusions et les recommandations afférentes.

BUT DE L'EXAMEN

Cet examen répond à un engagement du sous-ministre adjoint, Affaires du Nord, à réviser le processus décisionnel et l'efficacité des décisions.

Le tableau 1 illustre les sujets examinés approuvés par le Comité ministériel de la vérification et de l'évaluation le 18 février 1996, tels qu'ils apparaissent au mandat de l'examen.

TABLEAU 1 - SUJETS EXAMINÉS

- Dans quel contexte le processus décisionnel évoluait-il? (C'est-à-dire, quels étaient la justification et les objectifs de la déclaration d'un moratoire et quels facteurs ont influencé le processus?)
- Quand et comment les principales décisions ont-elles été prises et communiquées au sujet des droits de coupe, du reboisement, du mode de tenure, du moratoire, du système d'allocation et des modifications au Règlement?
- Quels ont été les processus et les activités afférentes menant à la révision du Règlement? (C'est-à-dire, de quelle façon les décisions ont été prises, quelles analyses ont été effectuées et quel a été le cheminement des options de politiques?)
- Quels ont été l'efficacité et l'efficience du processus décisionnel? (En termes d'atteinte des objectifs et du respect des échéances.)
- Quels ont été les points forts et les points faibles du processus?
- Quelles mesures correctives s'imposent pour s'assurer que les permis soient délivrés en temps et que les ressources forestières du Yukon soient gérées de manière à favoriser leur exploitation durable?

DÉMARCHE DE L'EXAMEN

Cet examen a été entrepris par la Direction générale de l'évaluation et de la vérification interne (DGÉVI) avec l'assistance d'un expert-conseil. Dans le cadre de l'examen, nous avons interrogé des participants clés du MAINC et de l'extérieur. Parmi les personnes interrogées de l'extérieur du MAINC, notons des représentants de l'industrie forestière du Yukon, les Premières Nations participantes et non participantes, les parties intéressées au palier communautaire et les experts forestiers. L'examen des dossiers a eu lieu tant à l'Administration centrale du MAINC qu'au bureau régional du Yukon.

Nous avons élaboré des protocoles d'entrevue pour aborder les sujets visés par l'examen en fonction du type particulier des participants. La grande majorité des entrevues ont été réalisées en personne avec les participants individuels. Certaines entrevues ont été faites en groupe et quelques-unes seulement ont été réalisées au téléphone.

Les commentaires des bûcherons et des propriétaires de scieries de la région de Watson Lake ont été recueillis lors de deux rencontres où les parties intéressées se joignaient au comité directeur de l'Association de gestion forestière du sud-est du Yukon pour discuter des questions visées par l'examen. De plus, notre expert-conseil a visité un site de coupe autorisé par un permis de coupe commerciale et une gare de triage des grumes. Il a mené des entrevues personnelles avec quelques représentants de l'industrie forestière de Watson Lake. Le tableau 2 montre le nombre de personnes interrogées selon le type d'organisation.

TABLEAU 2 - NOMBRE DE PERSONNES INTERROGÉES SELON LE TYPE D'ORGANISATION

Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien	
Administration centrale	3
Bureau régional du Yukon	9
Gouvernement du Yukon	3
Premières Nations intéressées	8
Industrie forestière	15
Autres parties	9
Yukon Forest Coalition	
Whitehorse Chamber of Commerce	
Yukon Conservation Society	
Watson Lake Chamber of Commerce	
Conseil municipal de Whitehorse	
Conseil municipal de Watson Lake	
Experts forestiers	2

SECTION 2 - HISTORIQUE

SURVOL DU PROGRAMME FORESTIER DU MAINC

Le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien est responsable de l'administration et la gestion efficaces de toutes les terres territoriales sous sa compétence. Historiquement, le volet de protection contre les incendies accaparait la part des ressources et des activités du Programme forestier au détriment de l'administration des règlements sur l'exploitation forestière touchant l'industrie forestière du Yukon.

Toute exploitation forestière sur les terres de la Couronne dans le Yukon s'effectue en vertu de la *Loi sur les terres territoriales* (LTT) et ses règlements. Le *Règlement sur le bois du Yukon*, promulgué pour la première fois en 1962 et modifié quelque peu en 1994, réglementait la coupe et la récolte de bois des terres territoriales jusqu'en 1995.

Les politiques de gestion forestière des autres juridictions du Canada et des États-Unis placent l'accent sur le renouvellement de la ressource forestière et l'adoption de saines pratiques de sylviculture. Par exemple, la Colombie-Britannique a adopté en 1987, une réglementation détaillée qui obligea les grands détenteurs de tenure forestière à reboiser les bûchés à leurs propres frais. Tant en Colombie-Britannique qu'ailleurs au Canada, les gouvernements ont pris des mesures pour obtenir un rendement suffisant de la vente de peuplement forestier et ont imposé des droits de coupe qui, en 1994, atteignaient environ 30 $ le mètre cube[1].

En comparaison, les détenteurs de permis de coupe commerciale du Yukon en 1994 ne payaient que 0,20 $/m^3 pour le bois de sciage et n'étaient responsables d'aucune activité de reboisement ou de contribution en ce sens. Ce taux, totalement à l'écart des taux en vigueur ailleurs, était demeuré le même depuis 1962.

Aucun inventaire forestier exhaustif n'existait pour l'ensemble du Yukon, ni d'ailleurs de plan de gestion forestière. La seule région à avoir fait l'objet d'un inventaire forestier exhaustif étant celle du sud-est (régions Y01, Y02 et Y03), réalisé vers la fin des années 80. Ce dernier exercice forma la base du plan de gestion forestière de la région de Watson Lake qu'on compléta en 1991. Bien que le plan ne fut pas mis en œuvre officiellement, le personnel du MAINC chargé de la gestion forestière s'inspira des volumes de coupe du plan pour la région dans la délivrance de permis de coupe commerciale.

---

[1] En Alberta, les droits de coupe s'élèvent à approximativement 20 $/m^3; dans les Territoires du Nord-Ouest, ils sont de 8 $/m^3. Les gouvernements provinciaux utilisent une partie de l'argent pour construire l'infrastructure nécessaire, comme les routes d'accès et les ponts. L'établissement des droits de coupe provinciaux tient également compte des allocations de transport et de la distance. Au Yukon, les exploitants forestiers sont responsables des routes d'accès, des routes hivernales et autres, tandis qu'aucune allocation de transport n'est incluse.

LES RÈGLEMENTS ET PROCESSUS D'EXPLOITATION FORESTIÈRE, DE 1962 À 1995

L'objectif principal du présent examen touchait le processus décisionnel se rapportant à la révision des règlements régissant la délivrance des permis de coupe commerciale. Ces permis sont délivrés en vertu des articles 17 et 18 de la LTT et des articles 4 et 5 du Règlement.

Les articles 17 et 18(a) se lisent comme suit :

> 17. Il est interdit de couper du bois sur des terres territoriales sans permis.
>
> 18.(1) Le gouverneur en conseil peut, par règlement :
>
> (a) régir la délivrance de permis de coupe, fixer les conditions à remplir pour leur obtention, ainsi que le loyer des terrains, et déterminer les cas d'exemptions par personnes ou catégories;

Les seules modalités et conditions du *Règlement sur le bois du Yukon* sont que le demandeur d'un permis soit âgé d'au moins dix-huit ans. Les articles 4 et 5 du Règlement stipulaient, au sujet des permis, que :

> 4. Le Ministre peut délivrer à toute personne âgée de 18 ans ou plus ou à toute corporation un permis de coupe et de débusquage du bois sur les terres territoriales.
>
> 5.(1) Sous réserve du présent Règlement, tout agent forestier peut délivrer à toute personne âgée de 18 ans ou plus ou à toute corporation un permis de coupe et de débusquage de bois sur les terres territoriales, dont le volume estimatif qui ne dépasse pas 2,5 millions de pieds planche par année.

Le Règlement ne précise pas la façon dont seront attribués les permis, mais seulement que ceux-ci feront l'objet du pouvoir discrétionnaire des agents forestiers et que les demandeurs doivent être soit une personne morale ou une personne âgée d'au moins dix-huit ans. En pratique, les permis étaient attribués selon la formule premier arrivé premier servi.

Avant décembre 1995, un exploitant forestier qui désirait obtenir un permis de coupe commerciale (PCC) procédait de la manière suivante :

- vers le mois d'août ou de septembre habituellement, l'exploitant forestier choisissait une zone de coupe selon sa connaissance du milieu;
- il préparait un plan d'exploitation annuel (PEA) et un ou plusieurs plans de coupe dont le volume maximum était d'environ 15 000/m^3;

- l'exploitant soumettait son PEA au Bureau de gestion des ressources (BGR);
- le chef régional acceptait ou rejetait le PEA. Si le plan était accepté, il était soumis au processus des permis de l'utilisation des terres qui comprenait un renvoi au Comité consultatif sur l'utilisation des terres et un examen environnemental; et
- à la fin de ce processus et après approbation, les permis de coupe commerciale et d'utilisation des terres étaient finalisés et délivrés.

D'après nos informations, ce processus prenait en moyenne vingt et un jours mais pouvait s'étendre sur quarante-deux jours au maximum depuis la date de soumission du PEA. Mentionnons que le dépôt du PEA était précédé d'une évaluation selon les lignes directrices de gestion forestière pour s'assurer que celui-ci respectait les normes d'atténuation environnementale.

Normalement, les PCC étaient valides pour un an. Toutefois, puisqu'on attendait le transfert des responsabilités des programmes forestiers au gouvernement du Yukon, les permis délivrés en 1994-1995 étaient valides jusqu'au 31 mars 1995.

PRODUCTION FORESTIÈRE AU YUKON EN 1995

Le volume de bois récolté au Yukon en vertu des PCC n'a jamais été important jusqu'en 1994-1995. Les rapports annuels de production au Yukon chevauchent les années, en raison du fait que la coupe se fait après la gelée, soit d'octobre à la fin de mars. En 1993-1994, seuls 206 PCC ont été délivrés en tout au Yukon, et le volume de bois de sciage autorisé par ces permis n'était que de 110 940 m^3 pour l'ensemble du territoire.

La région du sud-est du Yukon, soit la région de Watson Lake, avait généré le plus important volume de bois des dernières années. Le tableau suivant illustre l'importance de la production de cette région en 1993-1994. Le volume de bois récolté en vertu des 22 PCC délivrés à des exploitants de la région de Watson Lake a atteint 80 563/m^3, soit environ 73 p. 100 de la production territoriale totale de cette année-là.

Saison de récolte	Volume autorisé en vertu des PCC[2] en mètre cube	Grumes de sciage
1989-1990	30 342	
1990-1991	30 742	
1991-1992	35 065	
1992-1993	20 790	
1993-1994	80 563	78 614
1994-1995	329 099	327 086

Source : Documents de travail pour les années 1989-1990 et 1992-1993; et dossiers ministériels pour les années 1993-1994 et 1994-1995.

Depuis 1979, la région de Watson Lake a connu un autre développement important de l'industrie forestière. En effet, on signait alors une entente de récolte de bois avec une entreprise privée, valide pour une période de dix ans et autorisant un volume de 1,5 million de mètres cubes de bois, dans une zone de coupe de 754 kilomètres carrés. Cette entente comprenait des droits de coupe plus élevés que ceux exigés en vertu des PCC et des exigences de reboisement.

LES POLITIQUES FORESTIÈRES

Le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest a obtenu la responsabilité de la gestion des ressources forestières en 1987, et le transfert de ces mêmes responsabilités au gouvernement du Yukon fait l'objet d'intenses négociations depuis 1993.

La responsabilité de la gestion forestière devant être bientôt transférée au gouvernement du Yukon, peu de ressources du MAINC y ont été consacrées, à l'exception du programme de protection contre les incendies. De plus, en attente de ce transfert, tous les ingénieurs forestiers du MAINC au Yukon ont quitté le programme au début de 1995 et leurs postes n'ont pas été comblés.

Au Yukon, le directeur des Ressources renouvelables a adopté une attitude proactive envers la gestion de la forêt et n'a pas délégué les responsabilités des activités quotidiennes à d'autres membres de son équipe. À l'Administration centrale, les initiateurs de politiques en ressources naturelles n'avaient accès au savoir-faire forestier que par voie interposée. La responsabilité première pour l'élaboration de modifications au *Règlement sur le bois du Yukon* ainsi que les décisions touchant ce processus reposaient entre les mains des plus hauts fonctionnaires du bureau régional du Yukon et de trois hauts fonctionnaires à l'Administration centrale.

---

[2] Ceci représente le volume de coupe de bois autorisé et non le volume réel, puisqu'aucun registre n'existe à ce sujet au Yukon.

LES FACTEURS QUI ONT INFLUENCÉ LA DÉCISION DE MODIFIER LE *RÈGLEMENT SUR LE BOIS DU YUKON*

En 1994, les fonctionnaires du MAINC commencèrent à songer sérieusement à modifier le *Règlement sur le bois du Yukon* pour hausser les droits de coupe. Parmi les facteurs qui ont influencé cette décision, notons les suivants :

- les demandes croissantes de la part du gouvernement du Yukon, des écologistes, du milieu des affaires et du grand public d'augmenter les droits de coupe à un niveau acceptable et la pression occasionnée par la demande américaine et mondiale en bois commençant à faire hausser le prix du bois au Yukon;

- la hausse des demandes de permis de coupe commerciale (PCC) par des membres de l'industrie forestière du Yukon, le personnel de gestion forestière ayant remarqué une hausse significative de la demande en bois dans la région de Watson Lake dès le printemps 1994;

- la croissance du nombre de demandes de PCC au cours de l'année 1994, qui dépassa le nombre atteint en 1993-1994. Pour l'ensemble du Yukon, le nombre de PCC pour l'année d'exploitation forestière 1994-1995 est passé de 206 à 218, et le volume autorisé de 110 940/m^3 à 389 098/m^3 (grumes de sciage). À Watson Lake, le nombre de permis est passé de 22 à 43 et le volume autorisé de 78 614/m^3 à 327 086/m^3;

- une demande accrue en bois, qui a provoqué une hausse des prix du bois au Yukon à un niveau record, ce qui a permis d'exiger, dans le cadre des ententes de récolte de bois, des droits de coupe considérablement plus élevés. Les droits de coupe établis par encan dans la région de la rivière LaBiche en 1994 variaient entre 60,50 $ et 66,50 $ le mètre cube de bois vert, en plus des exigences de reboisement;

- la décision de considérer les droits de coupe dans la région du Yukon comme une source potentielle de revenus ministériels pour couvrir les frais associés au reboisement et à l'administration, et assurer un revenu adéquat de l'utilisation des ressources; et

- la détermination d'un besoin en revenus investis directement dans des activités de reboisement et donc non considéré comme un revenu gouvernemental.

Les autres sections du présent rapport portent sur le processus ayant mené aux modifications du *Règlement sur le bois du Yukon* et sur ses répercussions.

SECTION 3 - PROCESSUS DÉCISIONNEL

OBJECTIFS

Le processus décisionnel n'a pas débuté avec un ensemble unique d'objectifs susceptibles de définir le processus à utiliser. Il a plutôt commencé avec une série d'objectifs à court terme, complétés ultérieurement d'objectifs à long terme.

Les principaux objectifs à court terme étaient les suivants :

- modifier le *Règlement sur le bois du Yukon* pour augmenter les droits de coupe, établir un fonds de réserve pour le reboisement et le mode de tenure, et ainsi placer la législation à égalité avec les juridictions adjacentes; et

- contribuer, par la modification des tarifs de droits de coupe, à l'initiative de recouvrement des coûts issue de l'Examen des programmes[3].

À un stade ultérieur du processus, les révisions du Règlement ont aussi servi à promouvoir le principe de valeur ajoutée et d'une industrie compétitive locale susceptible de bénéficier à tous les résidants du Yukon. Un des objectifs à ce stade du processus était de concevoir un système d'allocation des PCC qui offrirait aux Canadiens et aux Yukonnais en particulier, l'occasion de participer aux activités de coupe de bois au Yukon.

Enfin, l'un des objectifs à long terme était de contribuer, par la constitution de fonds de réserve pour le reboisement, au maintien de la santé à long terme de l'écosystème forestier et d'assurer l'exploitation durable des ressources forestières et de l'industrie forestière du Yukon.

---

[3] Comme en faisaient mention les soumissions de juillet et décembre 1995 au Conseil du Trésor, les modifications initiales au *Règlement sur le bois du Yukon* avaient pour but de moderniser la structure tarifaire des droits de coupe et la placer à un niveau comparable aux juridictions adjacentes, et d'assurer des activités de reboisement pour maintenir et rehausser la santé à long terme de l'écosystème forestier et ainsi offrir des occasions de développement environnemental, économique, social et culturel aux générations présentes et futures. Le deuxième ensemble de modifications devait offrir aux résidants du Yukon, ainsi qu'à tous les Canadiens, l'occasion de participer aux activités de récolte du bois et d'assurer le développement et la viabilité à long terme de la forêt et l'industrie forestière du Yukon.

SURVOL

Le tableau 3 présente un survol du processus décisionnel du MAINC en matière de gestion forestière au Yukon. Le processus décisionnel était encadré d'une série d'événements importants. Le premier fut l'annonce d'un moratoire sur la délivrance de permis de coupe commerciale pour la saison 1995-1996 jusqu'au moment où les modifications au Règlement refléteraient l'augmentation des nouveaux droits de coupe. Le deuxième événement fut l'approbation, le 27 juillet 1995, des modifications au Règlement, permettant l'augmentation des droits de coupe et établissant les frais destinés au fonds de reboisement.

La modification officielle du Règlement fut suivie de l'annonce d'un processus de délivrance des permis de coupe commerciale. Principalement en raison des objections de l'industrie forestière du Yukon à ce processus, on élabora un nouveau système d'allocation qui, avant même d'être mis en œuvre par les modifications au Règlement, fut contesté devant les tribunaux par la Première Nation des Liard.

De nouvelles consultations ont permis de rédiger une nouvelle ébauche du Règlement et d'arrêter une série de décisions sur les processus élaborés pour le nouveau système d'allocation des permis de coupe commerciale, fruit de la seconde ronde de consultations.

TABLEAU 3 - SURVOL DU PROCESSUS DÉCISIONNEL

Décision d'envisager la modification du *Règlement sur le bois du Yukon*	Octobre 1994
Moratoire sur les demandes de PCC	17 février 1995
Processus de consultation	26 avril - mai 1995
Préparation des modifications	mai - juillet 1995
Annonce de la décision de prolongation des PCC pour la saison 1995-1996	9 juin 1995
Annonce de la politique intérimaire sur l'exploitation forestière au Yukon et du nouveau Règlement	4 août 1995
Annonce du processus d'allocation des PCC	22 août 1995
Mise en œuvre du processus d'allocation	22 août-13 septembre 1995
Élaboration d'un nouveau système d'allocation	14 septembre - 22 octobre 1995
Intervention de la Première Nation des Liard	25 octobre - 22 novembre 1995
Seconde révision du *Règlement sur le bois du Yukon*	25 octobre - 7 décembre 1995
Mise en œuvre du nouveau *Règlement sur le bois du Yukon* et délivrance des permis de coupe commerciale	Octobre 1995 - à ce jour
Approbation des modifications au Règlement par le Conseil privé	7 décembre 1995

DÉCISION D'ENVISAGER LA MODIFICATION DU RÈGLEMENT

Le gouvernement a annoncé son intention de hausser les droits de coupe dans son budget du printemps 1995 et de porter les droits, alors de 0,20 $/m^3, à un taux comparable à ce que les provinces exigeaient pour l'utilisation d'une ressource publique.

Avant cette annonce, la haute direction de la région avait envisagé une foule d'options pour la hausse des droits de coupe dont différencier les essences d'épinette et de pin, et favoriser les exploitants locaux par des taux avantageux. Un échéancier établi par l'Administration centrale vers la fin de janvier prévoyait que l'approbation du décret en conseil serait telle que les modifications entreraient en vigueur au début d'avril, avant le transfert de la gestion forestière au gouvernement du Yukon (alors prévu pour le 15 mai 1995).

Au début de février, le bureau régional du Yukon et l'Administration centrale n'avaient pas arrêté leurs décisions sur les modifications à apporter au *Règlement sur le bois du Yukon* et certains fonctionnaires hésitaient à aller de l'avant à la lueur du transfert éminent des responsabilités en la matière. De plus, on songeait à ajouter des exigences de reboisement, bien qu'on pensait alors que celles-ci requéraient une modification à la Loi et au Règlement. Le personnel de la région du Yukon commençait à réaliser que le processus de modification prendrait probablement plus de temps, qu'un délai de soixante jours dans la délivrance d'un permis de PCC pour la saison 1995-1996 serait sans doute inévitable et que les modifications au *Règlement sur le bois du Yukon* ne seraient vraisemblablement pas en place avant le 31 mars 1995.

Le 15 février, après que les négociations sur le transfert des responsabilités forestières aient échoué, l'Administration centrale et la région ont évalué les options à court terme suivantes :

- hausser les droits de coupe pour inclure des contributions à un fonds de reboisement;
- déclarer un moratoire sur l'exploitation forestière afin d'avoir le temps de modifier la politique et le Règlement;
- accepter les demandes de PCC, mais y ajouter une clause rétroactive; et
- annoncer un processus de consultation publique.

Les responsables ont aussi envisagé les objectifs à long terme du développement d'un fonds de reboisement constitué à même les droits de coupe et de l'établissement des exigences en ressources humaines pour assurer la saine gestion du programme forestier.

Les responsables de l'Administration centrale et de la région ont convenu, après une analyse des risques des différentes options, que la meilleure démarche était de fixer les droits de coupe à 10 $/m^3 et d'exiger le dépôt d'un plan de reboisement et d'une caution. Leur raisonnement étant que cette démarche permettait l'établissement d'un régime d'exploitation forestière pour l'été 1995 tout en atteignant deux objectifs principaux : hausse des droits de coupe et établissement des activités de reboisement en tant que pratique courante.

MORATOIRE SUR LES DEMANDES DE PCC

Le processus fort rationnel de détermination des options de la mi-février fut rapidement bouleversé par diverses actions au Yukon souffrant de communications déficientes.

Le 17 février, la région du Yukon informa, sans auparavant consulter l'Administration centrale sur le choix du moment, les exploitants forestiers de Watson Lake qu'aucune nouvelle demande de PCC ne serait acceptée jusqu'à ce que le nouveau *Règlement sur le bois du Yukon* soit en vigueur[4]. Les renseignements offerts subséquemment par la région lors d'une rencontre avec les membres de l'industrie forestière à Watson Lake indiquaient qu'on espérait que les décisions finales seraient rendues vers la fin du mois d'avril ou à la mi-mai au plus tard et qu'on mettrait en branle un processus de consultation du public et de l'industrie sur les modifications appropriées à apporter au Règlement.

Le personnel de gestion des ressources à l'extérieur de la région de Watson Lake a apparemment cru que cette directive ne s'appliquait pas à leurs districts. Bien qu'une annonce publique fut faite le 17 février par le MAINC à l'effet qu'aucun permis ne serait délivré pour la saison prochaine tant que la révision de sa politique forestière ne serait pas terminée, les communications internes du Ministère n'en ont fait état qu'à la fin du mois. Le 28 février 1995, les districts apprenaient par une note de service du chef régional intérimaire des agents forestiers que les agents de district devaient aviser leurs clients qu'aucune demande de PCC pour du bois vert ne serait acceptée avant qu'une décision ne soit rendue sur la politique forestière, et que les permis de coupe commerciale pour du bois vert, pour la récolte de 1995-1996, susceptibles d'avoir déjà été acceptés, mais n'ayant pas encore été examinés ou délivrés ne seraient pas délivrés tant que les nouveaux droits de coupe ne seraient pas établis. Ceci laissait toutefois entendre que des permis avaient été délivrés.

---

[4] On constatait la plus grande demande en PCC à Watson Lake où plus de 200 demandes avaient été déposées en 1994-1995 et seulement 43 permis avaient été délivrés.

Cette décision de ne plus accepter de demande de permis devint rapidement connue comme le "moratoire", bien que le personnel du Ministère n'employait pas ce terme à l'origine. La décision avait pour but de donner suffisamment de temps pour que les nouveaux droits de coupe puissent entrer en vigueur, de façon à ce que toute récolte ultérieure soit soumise au nouveau barème de prix. La haute direction de l'Administration centrale, ayant rapidement réalisé les attentes que l'échéancier d'avril-mai avait créées, a tenté de placer l'accent sur l'échéancier et le cheminement à respecter pour que les modifications puissent effectivement se faire dans les plus brefs délais. Entre-temps, la récolte de bois en vertu des permis délivrés avant le moratoire continua jusqu'au 31 mars, date à laquelle les permis prennent fin. Certains exploitants forestiers avaient droit à des volumes de bois supérieurs à ce qu'ils avaient effectivement retiré à la fin de la saison en mars.

LE PROCESSUS DE CONSULTATION

Le MAINC s'est engagé à faire des consultations avant même d'avoir en main un document de travail pour susciter les commentaires. Il engagea un expert-conseil pour l'aider à élaborer ce document. De mars à la mi-avril, la rédaction de l'ébauche du document alla de l'avant sans participation, ou presque, de la part du groupe de communication du Yukon et avec la seule participation des agents sur le terrain de Watson Lake.

Le 26 avril, le Ministère publia son document de travail qui comprenait les différentes options, sans toutefois exprimer ses préférences. Des exemplaires furent envoyés à des représentants de l'industrie, des groupes d'écologistes, au Conseil des Premières Nations du Yukon, aux Premières Nations du Yukon, aux conseils sur les ressources renouvelables ainsi qu'au gouvernement du Yukon, qui fut offensé de se voir ainsi traité comme toute autre partie intéressée.

Les consultations publiques, animées par un ancien sous-ministre du gouvernement du Yukon, eurent lieu à Haines Junction, Dawson City, Whitehorse et Watson Lake, entre le 8 et le 11 mai 1995. L'auditoire atteignit 140 personnes en tout, la majorité des participants étant des exploitants forestiers. On y retrouvait également des représentants du ministère des Ressources renouvelables et du développement économique du gouvernement du Yukon, de la Yukon Conservation Society, de la Yukon Forest Coalition, de la Canada Parks and Wilderness Society, de la Kaska Forest Resources, de la Première Nation de Selkirk et de la presse locale. On procéda également à des consultations privées avec certaines Premières Nations non présentes aux consultations publiques ainsi que certaines parties intéressées de l'industrie forestière. Le Conseil des Premières Nations du Yukon s'est abstenu de participer.

Lors de ces rencontres publiques, les exploitants forestiers ont exprimé le désir de retourner au travail et compléter la récolte de bois vert autorisée en vertu des permis de coupe commerciale de 1994-1995. Ils ont aussi demandé que les droits de coupe reflètent les cours du marché et les coûts de production locaux. Certains se sont opposés à l'idée de procéder par soumissions, que les grumes soient traitées au Yukon ou non, parce qu'ils craignaient que les petits exploitants soient incapables de concurrencer les grandes sociétés. On s'est également demandé comment le MAINC ferait pour restreindre l'accès à cette ressource forestière fédérale aux Canadiens venus de l'extérieur du territoire[5].

À la suite des consultations, la région a conclu que le consensus avait été atteint sur les modifications suivantes aux politiques existantes :

- adoption d'un système de droits de coupe à deux tarifs, avec un taux réduit pour les grumes traitées au Yukon;
- reconnaissance de la nécessité du reboisement non seulement pour assurer la repousse mais aussi en tant qu'élément d'une saine gestion forestière;
- reconnaissance de la nécessité de baux à long terme afin de faciliter l'obtention de financement pour les exploitants forestiers;
- adoption du principe de la résidence dans l'allocation des permis; et
- reconnaissance de l'importance des questions à long terme de la gestion durable des ressources forestières.

La région a tenu compte de ces renseignements dans l'élaboration d'une nouvelle politique forestière.

PRÉPARATION DES MODIFICATIONS

Les entrevues et l'examen des dossiers révèlent un processus couvrant les consultations publiques du début mai jusqu'au 4 août, moment où le nouveau *Règlement sur le bois du Yukon* fut annoncé. Ce processus a suivi deux voies distinctes :

- l'Administration centrale se chargea d'obtenir l'approbation des modifications aux Règlement et élabora des plans d'action pour atteindre cet objectif à la fin juillet; et

[5] Forestry Discussion Paper Consultations, p. 3.

- le bureau régional du Yukon se chargea d'élaborer la substance des modifications au Règlement et de faire face aux pressions provenant des exploitants forestiers de Watson Lake qui demandaient entre autres, des réparations.

Les pressions de l'industrie forestière de Watson Lake se firent incessantes tout au long du mois de mai et jusqu'à juin. Mentionnons entre autres :

- le 17 mai 1995, la South East Yukon Forest Management Association (l'association de gestion de la forêt du sud-est du Yukon - SEYFMA) fit une proposition au MAINC afin de soulager les maux économiques de nombreuses personnes dépendant de la construction de routes forestières, de l'exploitation forestière, du camionnage et des activités de sciage pour gagner leur vie. La SEYFMA contesta la légalité du moratoire imposé sur les permis existants (c'est-à-dire ceux délivrés avant le 31 mars 1995) en affirmant que les PCC étaient valides pour un an sauf avis contraire[6];

- aussi récemment que le 3 mars 1995, la SEYFMA offrit de payer 7 $/m^3$ et 3 $/m^3$ pour le bois sur pied et le bois de sylviculture (en tenant pour acquis que les scieries locales parviendraient à mettre en marché leurs grumes). Le 17 mai, la SEYFMA ajouta que la chute des prix du bois signifiait que le maximum raisonnable qu'elle pouvait offrir pour les droits de coupe était de 4,75 $/m^3$, comprenant les exigences de reboisement;

- à ce moment, l'industrie forestière en était venue à croire que la mise en œuvre par le gouvernement fédéral du nouveau Règlement pourrait prendre de six à neuf mois (ou plus probablement un an). L'industrie augmenta donc ses représentations pour obtenir une "décision de prolongation", c'est-à-dire de retirer le moratoire et de permettre la récolte en vertu des PCC déjà approuvés;

- le 24 mai, les représentants de la SEYFMA rencontrèrent les fonctionnaires régionaux du Yukon pour leur faire part de leurs préoccupations; et

- à la fin de mai, les exploitants forestiers du Yukon menaçaient d'établir des barrages routiers pour protester contre le moratoire.

---

[6] Comme nous l'avons précédemment mentionné, les PCC de 1994-1995 ne furent délivrés que jusqu'à la fin de mars, en attente du transfert des responsabilités au gouvernement du Yukon. Cette situation semblerait constituer un "avis contraire". Toutefois, la question de savoir si cette condition a été clairement communiquée aux exploitants du Yukon demeure entière.

Le 9 juin, la région du Yukon annonça sa décision de prolonger la durée des PCC déjà délivrés aux exploitants forestiers de 1994-1995 afin que ceux-ci puissent récolter le volume de bois autorisé au cours de l'été et de l'automne jusqu'au 30 décembre 1995[7]. L'élaboration des détails de cet arrangement, réalisé par le personnel du bureau régional et de l'Administration centrale, a ralenti temporairement le travail de modification du Règlement. Toutefois, ces mesures permettaient d'alimenter l'activité forestière au Yukon avec la récolte de quelque 80 000 m^3 de bois dans la région de Watson Lake et 25 000 m^3 ailleurs au Yukon en attendant que le nouveau Règlement soit en place et permette la délivrance de permis.

Malgré la nécessité d'élaborer la politique de prolongation des permis, l'élaboration des modifications au Règlement allait bon train et au début juin, la région avait une bonne idée de leur nature. Les éléments importants étant les suivants :

- des droits de coupe de 8 \$/m^3 pour le bois traité au Yukon et de 18 \$/m^3 pour le bois exporté, pour l'année 1995-1996. Des modalités prévoyaient un ajustement au cours du marché;
- des contributions destinées au reboisement mais dont les montants n'avaient pas encore été établis; et
- des baux pouvant être prolongés, passant d'un an à deux ans, grâce à une clause portant sur la performance de l'exploitant.

Toutefois, la région se trouvait encore aux prises avec une industrie forestière mécontente. Les dispositions de prolongation venaient à peine d'être annoncées que la SEYFMA parlait de demandes de compensation. Le 11 juin, la SEYFMA présenta à la haute direction du MAINC une demande de compensation au nom des exploitants forestiers aux prises avec de sérieuses difficultés financières ou même la possibilité de faillite en raison de l'imposition du moratoire. La SEYFMA demandait également que tous les détenteurs de PCC voient leurs droits reconnus comme des droits acquis et ne soient pas touchés par les nouvelles dispositions (plutôt que de se limiter aux exploitants qui détenaient des volumes non récoltés en vertu des PCC de 1994-1995). Les représentants de la SEYFMA exigeaient le droit de demander un minimum de 5 000 m^3 de droits de coupe, assorti d'un permis d'une durée d'au moins six mois.

---

[7] Lors des discussions suivantes sur l'incidence de cette décision, nous emploierons le terme "prolongation de la saison 1995-1996".

Le 16 juin, le ministère des Ressources renouvelables du gouvernement du Yukon appuya en principe la révision des politiques forestières, en autant que ces dernières n'étaient qu'intérimaires et respectaient l'entente-cadre finale et les ententes finales avec les Premières Nations. En matière de baux, le gouvernement du Yukon demanda que ceux-ci soient limités à un an (à l'exception des exploitants locaux qui pouvaient démontrer des besoins opérationnels atteignant cinq ans). Le 28 juin, le gouvernement du Yukon affirma que les baux devraient être d'une durée de cinq ans[8].

Le 4 juillet, le sous-ministre adjoint du Programme des affaires du Nord rejeta les demandes de la SEYFMA pour des permis spéciaux pour les exploitants forestiers ne bénéficiant pas de report des volumes de récolte. Dans la même lettre à la SEYFMA, il affirmait que du bois vert serait offert cet hiver en vertu du nouveau Règlement modifié.

Le 26 juillet, le Conseil des ressources renouvelables de Teslin demanda une prolongation du moratoire dans sa région pour les exploitants forestiers commerciaux et une hausse des droits de coupe à un niveau comparable à ce qui se pratiquait dans les marchés du sud du Canada[9].

Entre-temps, pendant que se déroulaient ces divers événements, l'élaboration des derniers détails des modifications au Règlement continuait au MAINC, en suivant l'échéancier établi des mois auparavant comme étant celui qui permettrait d'arriver à la conclusion des modifications dans les meilleurs délais. On communiqua l'essentiel des changements aux organismes centraux et le 27 juillet, les modifications furent approuvées par un décret en conseil, après deux changements : un portant sur les droits de coupe et l'autre sur l'ajout des contributions de reboisement[10].

ANNONCE DE LA POLITIQUE INTÉRIMAIRE SUR L'EXPLOITATION FORESTIÈRE AU YUKON

Le 4 août, le MAINC annonçait les détails des modifications au Règlement dans sa politique intérimaire sur l'exploitation forestière au Yukon dans une déclaration qui mentionnait aussi son intention d'établir un Comité consultatif sur les ressources forestières du Yukon. Ni le Règlement, ni l'annonce ne définissait le concept d'exploitant local. Le MAINC affirma qu'il préciserait cette question plus tard en août, avant d'accepter d'autres demandes.

---

[8] Le gouvernement du Yukon a exprimé son soutien pour l'option pour des baux "de la durée convenue... renouvelables annuellement si toutes les conditions sont remplies".

[9] Vers la mi-août, la région rejeta cette demande de prolongation du moratoire dans la région de Teslin.

[10] La question des baux n'a pas fait l'objet de modifications dans le nouveau Règlement puisque les anciens permettaient déjà la délivrance de PCC de plus longue durée.

Les éléments clés de la politique intérimaire comprenaient des droits de coupe de 5 $/m^3$ et de 10 $/m^3$; l'établissement d'une contribution de reboisement de 5 $/m^3$; la création d'un mécanisme permettant de distinguer les droits de coupe de bois destiné à l'exportation du bois et ceux destiné à l'industrie de transformation locale; des baux de deux ans; et l'établissement d'une limite de récolte, en vertu de PCC, de 450 000 m^3 pour la saison 1995-1996. Le lecteur trouvera les détails de la nouvelle politique à l'annexe A.

La réaction initiale à la nouvelle politique fut mixte. Le directeur exécutif de la Yukon Conservation Society a commenté que la société trouvait les contrioutions de reboisement trop basses. Par contre, un des directeurs de la SEYFMA aurait déclaré que "le fédéral a fait du bon travail pour une fois". Il aurait ajouté que malgré la hausse des coûts pour les exploitants, ils pouvaient encore faire des profits.

Le président de la SEYFMA, toutefois, exprima la réaction beaucoup plus négative des directeurs de l'association en demandant, le 9 août :

- que tout le volume de bois disponible dans la région de Watson Lake soit offert aux exploitants locaux d'abord, et ensuite seulement aux exploitants de l'extérieur;
- que la limite de volume des permis de 15 000 m^3 soit relevée pour les propriétaires de scieries locales; et
- que le processus d'allocation des permis soit très strict au chapitre des exigences de résidence au Yukon.

Le bureau régional, occupé à élaborer les processus de mise en œuvre et d'allocation promis, n'a pas répondu directement aux demandes d'allocation formulées par la SEYFMA. Le 16 août, la région rejeta la proposition d'établir un comité et suggéra que les allégations au sujet d'iniquités soient adressées aux agents forestiers (certains s'étant plaint que les demandes de permis déposées durant la période d'entrée en vigueur du moratoire auraient fait l'objet d'un traitement inégal à Watson Lake).

ANNONCE DU PROCESSUS D'ALLOCATION DES PCC

Éléments de planification

Le MAINC se devait maintenant d'annoncer le processus de délivrance des PCC ainsi que les critères d'admissibilité à ceux-ci. Au cours des trois premières semaines d'août, les fonctionnaires de la région préparèrent des ébauches de processus d'allocation. Ils consultèrent l'Administration centrale, qui révisa l'ébauche préparée par le bureau régional en date du 20 août et offrirent ses conseils. Les responsables régionaux visaient un certain nombre d'objectifs précis :

- ils voulaient protéger l'industrie locale en établissant des exigences de résidence au Yukon mais l'Administration centrale y voyait un problème, puisque le *Règlement sur le bois du Yukon* ne stipulait seulement que le demandeur devait être une personne morale ou une personne âgée d'au moins dix-huit ans;

- la région voulait offrir un système d'allocation directe aux scieries existantes et distribuer le volume restant par un tirage. Le principe de l'allocation directe n'avait pas été mentionné clairement dans l'annonce de la politique intérimaire qui n'avait mentionné que des PCC seraient offerts aux "exploitants forestiers locaux". Autre fait important, la politique intérimaire avait laissé sous-entendre que les volumes autorisés par les PCC varieraient entre 500 m^3 et 15 000 m^3. La région prévoyait plutôt allouer des volumes maximum par PCC de 7 500 m^3 dans la région de Watson Lake et de 5 000 m^3 ailleurs au Yukon; et

- La région a longuement débattu les avantages et désavantages du principe "premier arrivé, premier servi" comme mode d'allocation des PCC par opposition à des soumissions. Les fonctionnaires conclurent alors que la loterie était la meilleure méthode à employer dans le contexte du Règlement existant et dans une situation où la demande dépasse l'offre, en plus d'offrir l'avantage d'une administration aisée et d'éviter la ruée indissociable du système "premier arrivé, premier servi".

L'annonce du processus

Le 22 août, le bureau régional du Yukon annonça les principes d'allocation des PCC et informa le public de la façon de déposer une demande de permis. La région indiqua que le processus utilisé respectait les principes suivants d'allocation des ressources forestières : justice et équité, soutien à l'industrie locale, faisabilité opérationnelle et simplicité d'administration.

Ces principes se retrouvent dans les éléments suivants du processus d'allocation :

- inclusion d'une exigence de résidence au Yukon;
- allocation directe aux propriétaires de scieries locales; et
- sélection des demandeurs admissibles à des PCC par tirage.

L'annonce détaillait également les critères d'admissibilité selon le district (Watson Lake et le reste du Yukon) et selon la destination de la récolte (industrie locale ou exportation). Ainsi :

- l'annonce précisait l'adoption d'une nouvelle condition d'allocation des PCC dans la région de Watson Lake. Les récoltes de bois se feraient dans des bassins prédéterminés et les demandeurs recevraient des zones en forme de polygones générées par le MAINC. L'annonce ajoutait également que les premiers polygones seraient alloués dès le 1er octobre 1995 et que d'autres suivraient dans les semaines suivantes; et
- l'annonce expliquait aux demandeurs qu'ils auraient une semaine pour examiner la zone sélectionnée par le MAINC et en confirmer l'acceptation. Ceux qui refusaient la zone de coupe offerte verraient leur nom inscrit au bas de la liste des demandeurs admissibles.

La réaction négative de l'industrie ne tarda pas à venir. Dès le 1er septembre, la SEYFMA envoya une télécopie au bureau régional avec les commentaires suivants :

> Le système d'allocation des PCC par tirage est inacceptable :
>
> - les droits de coupe et de reboisement de 15 $ pour les permis de classe 2 rendent impossible l'exploitation forestière rentable;
> - le volume alloué de 75 000 m^3 destiné aux propriétaires de scieries est insuffisant;
> - "en vertu de l'ancienne politique forestière, les exploitants locaux pouvaient demander et obtenir leurs propres quotas de bois et évaluer eux-mêmes les risques et les coûts associés à la construction de routes d'accès, aux opérations de coupe, au camionnage, aux saisons d'opération, aux marchés et autres. Le nouveau système de tirage vient saboter leurs plans d'affaires. En tant qu'exploitants forestiers, nous demandions un mode de tenure qui rehausse les possibilités de financement afin de développer l'infrastructure nécessaire. Aujourd'hui, nous risquons de voir nos investissements substantiels perdus aux mains de Canadiens qui souhaitent obtenir un permis, bien que la forêt constitue pas leur gagne-pain habituel et qu'ils n'aient pas une expérience des opérations forestières." [traduction libre]; et

- puis, la SEYFMA s'opposa à l'allocation de volume de coupe par polygone : "... [les polygones] ne sont pas suffisamment précis pour permettre la planification opérationnelle de trois ou quatre petites zones de coupe par permis".

L'industrie forestière réitéra sa position le 15 septembre en employant un langage encore plus ferme, en plus de la faire connaître directement au Ministre[11].

Mise en œuvre du processus d'allocation

Comme en faisait état le nouveau processus d'allocation, le 8 septembre était la date limite pour déposer des demandes de PCC. Les exploitants forestiers pouvaient demander des allocations de classe 1 ou 2 mais devaient indiquer des préférences de classe et de district. Dans le cadre de ce processus complexe, les districts acceptaient des formulaires "d'intention de demande" au nom des autres districts qui étaient ensuite acheminés par télécopieur au district approprié.

Lorsque le bureau régional du Yukon commença à dénombrer les demandes de PCC reçues, il devint évident que leur nombre était très élevé : dès le 11 septembre, le bureau régional dénombrait 800 demandes de PCC pour la région de Watson Lake, dont pas moins de 551 visaient des PCC lucratifs de classe 2.

Le tirage des PCC devait avoir lieu le 13 septembre à Whitehorse et le lendemain à Watson Lake. Toutefois, des critiques très vives de la part du public et de l'industrie se firent entendre au sujet de l'iniquité inhérente du processus.

La position de l'industrie était que ses membres ne pouvaient accepter le risque de ne pas obtenir de PCC lors du tirage. (Les rumeurs au sujet de comptables, entrepreneurs de pompes funèbres, secrétaires et autres bûcherons du dimanche en provenance du Sud qui auraient fait des demandes de permis courraient partout.) La critique la plus vive à l'égard du processus adopté par le MAINC était que celui-ci ouvrait la porte à une foule de demandeurs qui ne couperaient jamais de bois dans la région, chose que la région savait pertinemment.

Le 13 septembre, le bureau du Ministre prit la décision de reporter les tirages de Watson Lake et de Whitehorse.

---

[11] Tandis que l'industrie forestière se plaignait du système d'allocation, la direction du bureau régional du Yukon devait faire face à des difficultés en provenance du Conseil des Tlingit de Teslin avec qui le bureau régional discutait de la politique intérimaire depuis plus d'un mois. Le conseil a réitéré en termes sans équivoque son insatisfaction envers plusieurs aspects de la nouvelle politique. Le conseil a blâmé le Ministère d'avoir peu soutenu ses positions et a déclaré que le gouvernement du Canada et ses représentants n'honoraient pas les obligations contractées dans l'Entente définitive du Conseil des Tlingit de Teslin à l'alinéa 17(5)3).

ÉLABORATION D'UN NOUVEAU SYSTÈME D'ALLOCATION

Établissement des principes

Le Ministère a aussitôt décidé de rechercher le point de vue de l'industrie forestière, des Premières Nations et du gouvernement du Yukon sur le processus d'allocation au cours de la semaine du 18 septembre. Comme le comité consultatif prévu lors de l'annonce de la nouvelle politique n'avait pas encore été formé, le bureau régional du Yukon organisa rapidement une rencontre les 19 et 20 septembre qui réunissait des participants du MAINC, du gouvernement du Yukon, de la SEYFMA, du Conseil tribal des Kaska, de la Première Nation des Liard, du Conseil tribal des Tlingit, de la Chambre de commerce du Yukon et un exploitant de scierie.

L'objectif de ces rencontres était de fournir au MAINC des recommandations devant mener à un processus d'allocation juste et fonctionnel des permis de coupe commerciale au Yukon. Les participants avaient pour tâche d'élaborer un processus d'allocation juste et équitable qui soutiendrait l'industrie locale et serait à la fois réalisable et simple à administrer, reprenant ainsi les principes directeurs du processus proposé en août. Les droits de coupe et les contributions de reboisement du *Règlement sur le bois du Yukon* devaient être tenus pour acquis. On discuta plutôt de la méthode d'allocation, du volume de bois à réserver en priorité aux différents segments de l'industrie forestière du Yukon, et de la pertinence de réviser les deux niveaux d'allocation.

Un sommaire du processus de consultation, distribué à tous les participants, énumérait un certain nombre de principes mis de l'avant par ces derniers, dont voici les plus importants :

- la reconnaissance de l'importance du rôle joué par les exploitants forestiers, installés à long terme ou récemment au Yukon, et dont les investissements étaient importants;

- la reconnaissance de la nécessité de prévoir un mode d'accès aux nouveaux investisseurs du Yukon et de l'extérieur du territoire; et

- l'occasion, pour la Première Nation des Liard, de participer au développement de l'industrie et des ressources forestières du Yukon. Cet aspect fut plus particulièrement abordé lors des discussions sur les critères d'admissibilité aux allocations de classe 2. Le sommaire de la rencontre fait état de la déclaration suivante : "Approximativement 75 000 m^3 de bois seront alloués à la Première Nation des Liard au bénéfice de sa collectivité. Les membres individuels de la Première Nation pourront également déposer des demandes en vertu des autres catégories."

L'adoption, par les participants, de la règle limitant l'exportation de 25 p. 100 du volume de bois brut récolté en vertu d'une allocation de classe 1. Les participants ont également suggéré un processus de sélection à quatre niveaux pour les allocations de classe 1 et à trois niveaux pour les allocations de classe 2.

Fruit du compromis d'intérêts divergents, les critères d'admissibilité se révélèrent extrêmement complexes. Toutes les énergies de l'Administration centrale et du bureau régional du Yukon furent consacrées jusqu'à la fin de l'année à finaliser et à incorporer les principes nécessaires aux modifications du *Règlement sur le bois du Yukon* et aux procédures administratives afférentes.

Élaboration d'un nouveau processus d'allocation

L'élaboration d'un nouveau processus d'allocation en réponse aux questions de politiques divergentes auxquelles faisait face le MAINC s'est révélée tout sauf simple et directe. D'un côté, le principe du tirage, légalement acceptable et non discriminatoire, était politiquement inacceptable. De l'autre côté, on croyait que les critères d'admissibilité proposés par le comité consultatif pouvaient prêter flanc à des contestations fondées sur la *Charte canadienne des droits et libertés*. Aucune disposition de la Loi ou du Règlement ne prévoyait l'allocation de 75 000 m^3 de bois à la Première Nation des Liard en octroyant des PCC. On reconnaissait implicitement que tout octroi de volume significatif de bois destiné à l'exportation à une Première Nation ouvrirait, à tout le moins, la porte à des demandes semblables de la part des autres Premières Nations.

Le 2 octobre 1995, le bureau régional du Yukon annonçait une nouvelle méthode d'allocation du bois d'œuvre en vertu de PCC au Yukon. Ses principaux éléments étaient les suivants :

- le remplacement de l'allocation directe de bois aux propriétaires de scierie par un traitement préférentiel et la conservation du tirage mais restreint à certaines catégories de demandeurs;

- la concession, par l'industrie forestière, de limiter les exportations de grumes des catégories A, B et C de classe 1 à 40 p. 100 (l'industrie souhaitait obtenir le droit d'exporter jusqu'à 75 p. 100) et le relèvement de la limite du volume autorisé par les PCC à 15 000 m^3 dans tout le territoire; et

- la méthode de détermination de l'admissibilité fut définie assez vaguement. Par exemple, les exploitants forestiers pouvaient démontrer leur capacité à récolter du bois en prouvant qu'ils détenaient au moins 50 000 $ d'équipement forestier.

Élaboration d'un nouveau processus d'allocation

Le bureau régional du Yukon devait maintenant entrer en communication par écrit avec 1 358 demandeurs[12] pour leur demander de vérifier s'ils se conformaient bien aux critères d'admissibilité des catégories et classes de permis, et d'indiquer le volume de bois auquel ils étaient admissibles et dans quelle zone la récolte devait avoir lieu. Les demandeurs devaient répondre dans un délai de dix jours ouvrables faute de quoi, le bureau régional du Yukon concluait qu'ils n'étaient plus intéressés et entamait le processus de remboursement.

---

[12] Ceci étant le nombre total de demandeurs de PCC pour l'ensemble du Yukon.

INTERVENTION DE LA PREMIÈRE NATION DES LIARD

Le 3 octobre, le chef de la Première Nation des Liard apprenait du bureau régional du Yukon que le MAINC était dans l'impossibilité de donner à la Première Nation le volume de bois demandé. Le bureau régional a fait valoir son intention de faire bénéficier la Première Nation des Liard des allocations offertes en vertu de son admissibilité à la catégorie A de la classe 2 des PCC. Le Ministère avait également déclaré que la Première Nation des Liard devait faire connaître ses intentions à l'égard des demandes déposées en août. (Les membres individuels de la Première Nation avaient soumis un nombre élevé de demandes lors du processus lancé en août.) D'après le Ministère, la question de l'allocation avait été résolue de façon à répondre aux préoccupations exprimées par tous les Yukonnais.

Les actions de la Première Nation des Liard, le 25 octobre 1995, devaient assombrir considérablement cet optimisme. Par la voix de son avocat, la Première Nation des Liard avisa le Ministère que les allocations proposées de PCC en vertu des critères d'admissibilité allaient au-delà des pouvoirs du *Règlement sur le bois du Yukon*. D'autres parties intéressées indiquèrent également qu'elles contesteraient le mode d'allocation proposé, ce qui pourrait déboucher sur une injonction interdisant toute coupe de bois au cours de l'hiver.

La répercussion de la contestation montée par la Première Nation des Liard fut que le Ministère devait désormais se pencher sur des questions non touchées par l'élaboration du processus d'octroi des permis annoncé en octobre, dont des questions touchant la *Charte canadienne des droits et libertés*.

SECONDE RÉVISION DU *RÈGLEMENT SUR LE BOIS DU YUKON*

Adoption d'un processus à deux voies

Après avoir soupesé les options qui s'offraient à lui, dont procéder comme prévu ou revenir au processus d'allocation par tirage proposé à l'origine, le Ministère décida d'aller de l'avant avec le mode d'allocation des PCC en fonction des critères d'admissibilité proposés en octobre sans toutefois délivrer de permis jusqu'à ce que les modifications au *Règlement sur le bois du Yukon* ne soient faites.

En novembre et décembre, le MAINC initia un processus à deux voies : la première étant de terminer les modifications au *Règlement sur le bois du Yukon* pour la mi-décembre et d'aller de l'avant avec le processus d'allocation qui serait mis en œuvre une fois que les dites modifications seraient promulguées. La deuxième étant d'arriver à une entente avec la Première Nation des Liard afin d'écarter tout risque de poursuite judiciaire de longue haleine qui viendrait retarder davantage le processus.

Le 10 novembre 1995, le Ministère annonça qu'il prenait les mesures pour modifier le *Règlement sur le bois du Yukon* et que les critères d'admissibilité sur l'exigence de résidence au Yukon avait été changés puisqu'ils contrevenaient à l'article 6 de la *Charte canadienne des droits et libertés*.

Dans le but de réduire au minimum les délais dans la délivrance des permis, le Ministère déploya de nombreux efforts à la fin de l'automne pour réaliser une évaluation de base des polygones de coupe, en coopération avec le gouvernement du Yukon, la Première Nation des Liard et l'industrie forestière.

Allocation des permis de coupe commerciale avant la modification du *Règlement sur le bois du Yukon*

Le Ministère fit savoir qu'un tirage aurait lieu le 23 novembre 1995 ou avant pour établir un ordre de priorité dans la délivrance de PCC pour du bois non directement alloué. Ce tirage n'établirait pas l'admissibilité mais plutôt l'ordre de priorité parmi les demandeurs admissibles. Les demandeurs qui avaient déjà obtenu des PCC et qui étaient admissibles à des allocations directes conservaient leur admissibilité à ce tirage. Le tirage couvrant l'ensemble du territoire eut lieu au bureau régional du Yukon de Whitehorse afin de rassurer tout le monde sur l'équité du processus.

Du point de vue administratif, le processus d'allocation des PCC gagna en complexité à ce moment, car le MAINC décida que les personnes qui avaient demandé un remboursement, fondé sur leur perception qu'elles ne répondaient pas aux critères d'admissibilité annoncés en octobre devaient être à nouveau admises au tirage si elles le désiraient. Bien que cette nouvelle exigence prit un temps considérable au personnel du Ministère qui devait envoyer à nouveau une lettre enregistrée en double à tous les demandeurs touchés, le bureau régional du Yukon mit sur pied une base de données sur les demandeurs originaux, ce qui leur facilita grandement la tâche.

Quelques jours à peine après l'annonce publique des changements apportés au processus, l'industrie forestière faisait connaître son mécontentement :

- le 14 novembre, les exploitants forestiers du Yukon faisaient circuler un document demandant, entre autres, la délivrance immédiate des PCC; le paiement des droits de coupe et des contributions de reboisement à la fin du mois et non à l'avance; et une compensation couvrant totalement les pertes en revenus, équipement et propriétés. De plus, le document exigeait le congédiement des personnes responsables d'avoir "perpétué un moratoire en violation de la *Charte canadienne des droits et libertés*";

- le même jour, des bûcherons occupaient les locaux du bureau de district de Watson Lake et le surlendemain, 16 novembre, des bûcherons occupaient l'édifice Elijah Smith où se trouvent le bureau régional du MAINC;

- le 19 novembre, les hauts fonctionnaires du MAINC et des représentants de la Première Nation des Liard se sont rencontrés à Watson Lake pour discuter de la question de l'allocation directe. Le 20 novembre, le sous-ministre adjoint des Affaires du Nord fit parvenir une lettre à la Première Nation des Liard. Dans cette lettre, le Ministère s'engageait au principe de l'allocation directe à la Première Nation des Liard afin d'élaborer un programme de formation pour ses membres dont le financement serait assuré par les ventes de bois provenant de l'allocation; et

- depuis, des réunions publiques eurent lieu les 19 et 20 novembre à Watson Lake et à Whitehorse pour discuter des modifications au Règlement avec des membres de l'industrie forestière et des autres parties intéressées.

Le 23 novembre, le Ministère envoya des lettres à tous les demandeurs qui, en vertu de nouveau Règlement en voie d'être adopté, recevraient des allocations directes.

Rédaction et approbation du nouveau Règlement par le Conseil privé

L'Administration centrale s'est adressée au Conseil privé pour lui faire part de l'urgence d'avoir le nouveau Règlement en place d'ici la fin de l'année. La rédaction de l'ébauche du nouveau Règlement se limita à des modifications des articles 4 et 5 du *Règlement sur le bois du Yukon*. Les changements clés étaient le retrait du critère d'admissibilité selon l'âge de l'article 4 et l'établissement des principes de la délivrance de permis aux demandeurs, l'exigence de traiter 60 p. 100 des grumes au Yukon, et les modalités permettant au ministre de refuser de délivrer un permis à un demandeur ayant contrevenu au Règlement ou devant des arriérés.

Les articles 4 et 5 du nouveau Règlement sont ainsi libellés :

> 4.(1) Le ministre peut délivrer des permis de coupe et de débusquage sur les terres territoriales pour un volume estimatif de bois d'au plus 15 000 m^3 par permis.
>
> (2) Afin d'assurer le maintien de pratiques forestières durables, les permis — autres que ceux délivrés en vertu du paragraphe 7(1) — sont délivrés en priorité aux demandeurs qui à la fois :
>
> a) possèdent une connaissance manifeste relativement aux mesures environnementales et de conservation propres aux conditions locales de récolte du bois;
> b) ont l'expérience de l'industrie forestière; et
> c) ont une capacité manifeste de récolter la quantité de bois visée dans leur demande.

(3) À l'examen d'une demande de permis, le ministre tient compte de ce qui suit, le cas échéant :

a) le fait que le demandeur a enfreint toute disposition du présent règlement visant un permis antérieur; et

b) le fait que le demandeur n'a pas respecté les conditions d'un tel permis.

(4) Un permis ne peut être délivré à un demandeur qui est en retard dans tout paiement dû aux termes du présent règlement.

5. Parmi les permis visés au paragraphe 4(1), les permis à l'égard d'une récolte annuelle de bois totalisant 300 000 m^3 doivent comporter l'obligation de traiter, dans le territoire du Yukon, au moins 60 pour cent de la quantité autorisée de bois récolté.

À la fin novembre, le nouveau Règlement fut acheminé au Conseil privé pour approbation. Le 7 décembre 1995, le Conseil privé approuvait les modifications au Règlement.

MISE EN ŒUVRE DU NOUVEAU RÈGLEMENT SUR LE BOIS DU YUKON ET DÉLIVRANCE DES PERMIS DE COUPE COMMERCIALE

Nombre de demandeurs

En tout, le bureau d'allocation du bois de Whitehorse avait reçu 798 demandes entre les 3 et 30 octobre de la part de personnes ayant révisé leur demande de permis originale ainsi que 203 nouvelles demandes, reçues entre les 2 et 6 novembre de personnes n'ayant pas révisé leur demande originale.

Le 23 novembre, le bureau régional du Yukon avisa les demandeurs ayant obtenu des allocations directes et procéda à un tirage pour répartir les allocations de bois entre les autres demandeurs le 30 novembre.

Statut des demandes de permis de coupe commerciale

Même les exploitants forestiers ayant obtenu l'allocation directe d'un PCC n'ont pu commencer immédiatement à récolter du bois. Rappelons que l'obtention du permis n'avait toujours constitué que la première étape d'un processus. L'exploitant forestier doit préparer un ou plusieurs plans de coupe à soumettre au bureau de district. Puis, une fois ce plan approuvé, l'exploitant prépare un plan d'exploitation annuel qui sera soumis à un examen sur l'utilisation des terres. Enfin, l'exploitant forestier doit alors payer d'avance les droits de coupe.

Le 21 novembre, le bureau régional du Yukon élabora une ébauche des étapes du processus d'examen de l'utilisation des terres. Ce document indiquait que pour un permis délivré le 23 novembre (et dans le meilleur des cas), le processus s'étirerait jusqu'au 22 décembre. Le bureau régional reconnût que cette démarche ne fonctionnerait que si l'exploitant détenteur d'un PCC était bien préparé et avait effectué la planification qui s'imposait. Le personnel chargé des opérations fit remarquer que de nombreux détenteurs de PCC ne pourraient compléter la démarche aussi rapidement que le supposait le modèle car ils seraient dans l'obligation de réaliser des ventes avant de pouvoir s'engager.

Pour de nombreux demandeurs de permis de classe 2 (sujets au tirage), le déroulement du processus pouvait faire en sorte qu'ils obtenaient la confirmation de leur admissibilité à un volume de bois suivie du numéro du polygone de coupe auquel ils avaient droit. Les demandeurs devaient alors faire leur demande de PCC et préparer et soumettre leur plan d'exploitation annuel et plan d'utilisation des terres pour leur zone de coupe. Dans au moins un cas porté à notre connaissance, un demandeur a obtenu une confirmation d'allocation et de polygone à la fin de 1995 pour ensuite se faire juger inadmissible en janvier 1996.

Au moment de notre passage au Yukon, nous n'avons pu obtenir de données précises sur le nombre de PCC délivrés. Comme nous l'avons mentionné plus haut, le processus était encore en rodage parce qu'une fois le tirage effectué, il restait à déterminer si les demandeurs satisfaisaient aux critères d'admissibilité de la classe et de la catégorie de permis choisies. D'après les dossiers consultés le 30 novembre, 47 personnes avaient droit à l'allocation directe.

Nous avons également appris que seuls quelques PCC avaient été délivrés pour la saison 1995-1996 et qu'aucune récolte de bois n'avait eu lieu en 1995 en vertu du nouveau Règlement. Quelques permis ont été délivrés en 1996 et nous avons cru comprendre qu'au moins trois exploitants avaient débuté la coupe du bois alloué.

SECTION 4 - CONCLUSIONS DE L'EXAMEN

Dans la présente section, nous présentons les conclusions de notre examen sous quatre grandes catégories d'analyse : efficience, efficacité, communications, et répercussions du processus.

EFFICIENCE

Ponctualité

Notre examen de la ponctualité du processus débouche sur des conclusions variées. Le Ministère n'a pas atteint son objectif de remplacer le Règlement rapidement. Par contre, l'efficience du processus s'est améliorée au fur et à mesure de sa progression. Entre la mi-septembre et le 7 décembre, le Ministère a fait progresser les choses aussi rapidement que possible, compte tenu des obstacles rencontrés.

Seuls les PCC accordés par allocation directe ont été délivrés en 1995, mais pas assez rapidement pour qu'ait lieu l'approbation des plans d'exploitation annuels et les évaluations environnementales, malgré les efforts déployés pour accélérer le processus. Quelques exploitants forestiers ont récolté du bois jusqu'au 31 mars. Il est évident que d'avoir promis l'entrée en vigueur du nouveau Règlement à la mi-mai au plus tard, puis de l'avoir reportée jusqu'à l'hiver ne témoigne pas d'un processus efficace.

L'annonce initiale du moratoire lançait le Ministère sur une voie où des étapes subséquentes s'ajoutaient au processus et compromettait, dès le départ, sa capacité à atteindre ses objectifs dans les délais impartis.

Les modifications au Règlement proposées en juillet étaient simples du point de vue administratif. Aucune raison logique n'empêchait la mise en œuvre de l'ensemble des mesures, dont le processus d'allocation, au moment de l'approbation des modifications au *Règlement sur le bois du Yukon* établissant les nouveaux droits de coupe et contributions de reboisement. Toutefois, le Ministère qui considérait le processus d'allocation comme une question administrative régionale, le plaça à la toute fin du processus[13]. Le manque de connaissances en gestion forestière, que nous avons déjà mentionné, explique sans doute le traitement infligé au processus d'allocation. (Lors de la deuxième tentative, le choix d'un processus d'allocation fut lancé avant que ne soient approuvés le Règlement en décembre et rien ne s'opposait à ce que le Ministère choisisse cette voie lors de la première tentative.)

[13] Le lecteur se rapportera à l'annexe B pour une analyse du traitement de la question d'allocation dans le document de discussion préparé pour les consultations.

Le processus décisionnel manquait de connaissances et de prévoyance des répercussions, ce qui lui créa des problèmes tout au long de cette affaire. Par exemple, la région n'a commencé à colliger l'information sur les détenteurs de PCC qui répondraient aux critères d'admissibilité du processus d'allocation proposé en août que le 12 septembre. De plus, l'absence d'un registre central des dossiers touchant l'exploitation forestière s'est fait sentir. La région devait envoyer des demandes aux agents de gestion des ressources pour que ceux-ci lui fournissent des données à la dernière minute. Sauf dans le cas de la région de Watson Lake, où les répercussions des modifications se sont fait sentir le plus, la majorité des bureaux d'opérations locales du Yukon n'ont pas été consultés au début du processus.

Un autre exemple du manque de prévision des conséquences est le manque d'attention aux répercussions opérationnelles. Au fur et à mesure que le temps passait, la région n'a pas reconnu suffisamment l'incidence de la complexité grandissante du processus réglementaire et les répercussions potentielles du prolongement du processus. Cette reconnaissance de la complexité du processus ne s'est matérialisée que tard dans le déroulement de l'affaire et, malgré le recours à un processus d'approbation de l'utilisation des terres accéléré, les activités d'exploitation forestière ont été à nouveau retardées.

La complexité extrême du système à plusieurs classes et catégories, ainsi que le manque de précision des critères d'admissibilité aux différentes catégories ont contribué à retarder les approbations de PCC ainsi que leur utilisation jusqu'au début de 1996.

L'annonce, à la mi-février, d'un processus consultatif et de la mise en œuvre du nouveau Règlement au mois de mai 1995 témoigne d'un manque de connaissance au sujet du processus de modification de règlements qui exige un processus consultatif et des études d'incidence. Le Ministère n'était pas prêt pour des consultations. La préparation d'un document de travail à cet effet a pris beaucoup de temps. Mais le plus long délai s'étalait entre les consultations de la fin avril et l'élaboration d'une politique intérimaire sur l'exploitation forestière au cours de la première semaine d'août. Ce délai ne peut s'expliquer par la présence de d'autres éléments, comme la décision de prolonger les PCC.

Le recours à des outils d'élaboration de politique

Les outils habituels d'un bon processus décisionnel pour déterminer le cheminement à suivre et analyser les risques[14] ont été employés par les fonctionnaires de l'Administration centrale et, à un degré moindre, par les fonctionnaires au Yukon. Ils ont tenté de respecter l'échéancier établi pour les diverses étapes du processus. Compte tenu des échéances assez serrées qu'avait adopté le Ministère à l'interne (élaboration des premières modifications pour le mois de juillet et des deuxièmes pour décembre), le processus s'est révélé assez efficace. La réaction à l'intervention de la Première Nation des Liard en octobre et novembre fut également rapide et décisive.

---

[14] Bien qu'il existe un processus officiel d'analyse des risques ex-post pour les décisions se rapportant à l'utilisation des terres, aucun système semblable n'est en place pour les décisions de délivrance des PCC.

Nature des consultations

Le processus de consultation a été raisonnablement efficace, en fait presque trop pour certaines parties intéressées, comme la Yukon Conservation Society. À titre d'organisation bénévole, cette dernière s'est trouvée débordée par le peu de temps alloué pour préparer ses commentaires.

La modération du processus consultatif représentait une tâche difficile dans les meilleures circonstances, étant donné les opinions bien arrêtées de l'industrie forestière, des écologistes et des quelques Premières Nations. La région a eu la main heureuse en faisant appel à un médiateur pour la première ronde de consultations. Par la suite toutefois, la région a succombé sous les pressions exercées par les exploitants forestiers, dont plus particulièrement ceux de Watson Lake. La direction a tenté de mener un processus de consultation et prendre des décisions en même temps, et les difficultés quotidiennes ont passablement compliqué sa tâche.

Le dossier des consultations menées auprès des Premières Nations autres que la Première Nation des Liard et celle des Tlingit, demeure assez obscur. Notre analyse suggère que la région s'est efforcée d'informer les conseils sur les ressources renouvelables et les Premières Nations intéressées des développements en matière d'exploitation forestière commerciale. D'un autre côté, rien ne démontre que la région ait déployé des efforts particuliers pour consulter les Premières Nations. Dans le cas des objections faites par la Première Nation des Tlingit au sujet de la nouvelle politique forestière, la région a adopté une attitude de réaction et, en partie, de défense. Par contre, des efforts ont été déployés pour accorder un rôle plus important aux Premières Nations lors des consultations des 19 et 20 septembre que lors des premières étapes du processus de consultation.

En ce qui concerne la formation d'un Comité consultatif sur la gestion forestière annoncée le 4 août, rien n'a été fait. Tout porte à croire que cette intention a été submergée par les événements de septembre et d'octobre. Toutefois, rappelons qu'aucun effort n'a été fait en ce sens plus tard dans l'année.

EFFICACITÉ DU PROCESSUS

Atteinte des objectifs à court terme

Deux des trois objectifs à court terme ont été atteints :

- le *Règlement sur le bois du Yukon* a été modifié pour inclure des droits de coupe susceptibles de générer un rendement adéquat de l'exploitation d'une ressource publique; et

- le principe d'une contribution au reboisement a été établi et des mesures prises pour recueillir des fonds dans le but d'assurer la viabilité à long terme de cette ressource naturelle.

Le processus n'a pas atteint son objectif immédiat de générer des revenus substantiels en provenance des droits de coupe et des contributions au reboisement afin de recouvrer les coûts lors de la saison de récolte 1995-1996. Vers la fin du mois de novembre, le bureau régional du Yukon a calculé que les revenus attribuables à la décision d'imposer une limite sur l'exportation des grumes à 60 p. 100 du total récolté atteindraient les 3,5 millions de dollars. Ce calcul était fondé sur une estimation du volume de bois récolté de l'ordre de 450 000 m^3. Toutefois, les revenus de l'exercice financier 1995-1996 seront bien loin du montant espéré[15].

Atteinte des objectifs à long terme

À long terme, le potentiel de revenus est meilleur, quoique le montant des revenus variera selon la demande en bois pour la Colombie-Britannique ainsi que les prix du marché. Le bois récolté en vertu des classes 1 et 2 et exporté comporte les plus hauts droits de coupe et, à l'apogée de la production, générera les plus importants revenus.

Seul l'avenir nous dira les avantages réels du fonds de reboisement. Il reste des décisions à prendre sur la meilleure façon d'utiliser le fonds pour assurer la viabilité du développement forestier au Yukon.

Analyse des conclusions

Notre examen révèle que le processus suivi ne constitue pas la méthode de choix pour élaborer une politique de gestion forestière durable dans un environnement qui, à court terme espérait-on, mènerait au transfert de l'ensemble des responsabilités forestières. Nous sommes en droit de nous demander si le processus décisionnel aurait été le même sans ces engagements à générer des revenus pris dans le cadre de l'Examen des programmes.

Lorsque le Ministère a interrompu à l'origine l'élaboration de sa politique pour introduire la prolongation des PCC, il aurait bien pu adopter une politique intérimaire pour accorder des PCC à ceux qui exploitaient déjà la forêt en 1994-1995. Mais le Ministère en a décidé autrement. Le Règlement proposé en juillet et en décembre imposait des droits de coupe fixes, alors qu'un système permettant des fluctuations de droits de coupe en fonction du marché aurait été plus raisonnable. Apparemment, le recours à une formule plus souple aurait fait l'objet de discussions, mais on ne pouvait obtenir les statistiques nécessaires à l'élaboration d'une telle formule dans les délais impartis.

---

[15] Les plus récentes données font état d'une récolte de bois de 109 000 m^3 en vertu de la prolongation des PCC en 1995-1996. Nous estimons que le total de cette récolte (calculée à 0,20 $/$m^3$ et assortie des contributions de 4 $ pour le reboisement) s'élèvera à 682 000 $ pour 1995-1996. La récolte de bois en vertu du nouveau Règlement sur le bois du Yukon pour la période 1995-1996 s'est élevée à 56 000 m^3. Les droits de coupe des PCC délivrés en vertu du nouveau Règlement devraient générer au plus un montant additionnel de 400 000 $. La récolte de bois totale de 1995-1996 s'élèvera à environ 165 000 m^3.

La faiblesse du processus décisionnel provient en partie de l'urgence de la situation et en grande partie des circonstances suivantes :

- l'épuisement du savoir-faire forestier du MAINC tant en région qu'à l'Administration centrale en anticipation du transfert des responsabilités;

- le manque de contexte permettant la prise de décisions avisées en matière de gestion forestière, étant donné l'absence de données de base adéquates sur le stock et conséquemment, sur les volumes de coupe annuels acceptables pour l'ensemble du Yukon; et

- l'environnement public d'élaboration des politiques où s'affairaient de nombreux groupes aux intérêts divergents, compliqué par le processus de revendication territoriale d'une Première Nation, le statut incertain du transfert des responsabilités de la gestion forestière au gouvernement du Yukon et l'opposition marquée de l'industrie forestière de Watson Lake contre presque tout ce que proposait le MAINC.

L'environnement du processus décisionnel n'était certainement pas favorable, mais le manque d'efficacité du processus n'est pas attribuable à ces seules circonstances.

Dans une large mesure, les problèmes rencontrés proviennent du fait que la plupart des fonctionnaires du Yukon connaissant bien l'exploitation forestière se sont retrouvés à l'extérieur du cercle durant une bonne part du déroulement de l'affaire. Par exemple, certains agents de gestion des ressources, consultés après coup au sujet des modifications au Règlement se sont prononcés contre celles-ci. Ils ont souligné que les critères d'admissibilité étaient vagues, subjectifs ou difficiles à évaluer et ils ont recommandé un certain nombre de changements majeurs à l'ébauche. Finalement, le MAINC est allé de l'avant avec les modifications, fort de ses conseils juridiques, mais sans les commentaires judicieux des bureaux d'opérations locales, à l'exception de ceux de Watson Lake.

Questions en suspens

L'examen a révélé les constatations suivantes : le *Règlement sur le bois du Yukon* comporte encore des passages qui exigent clarification; le processus de mise en œuvre des activités de reboisement reste à définir; et les ressources actuellement disponibles pour mettre en œuvre le *Règlement sur le bois du Yukon* et le processus d'allocation des PCC à des sites d'exploitation précis sont insuffisantes.

LES COMMUNICATIONS

Mis à part les communications erratiques en février au sujet du moratoire, les communications entourant le processus décisionnel étaient adéquates. Du point de vue du public, le processus de révision du Règlement a débuté avec des attentes irréalisables, ce que le Ministère n'a contredit qu'en juillet. Le processus habituel de préparation de questions et réponses à même les notes documentaires du Ministère a été suivi pour tous les événements ou communiqués importants.

Par ailleurs, du point de vue des communications, la rencontre de deux jours pour réviser le processus d'allocation a donné de moins bons résultats. Comme nous l'avons mentionné, le sommaire des recommandations faites à l'issue de la rencontre mentionnait que "... environ 75 000 m^3 sont alloués (notre souligné) à la Première Nation des Liard" et ce sommaire fut distribué à tous les participants de la Première Nation. En réalité, ce n'était qu'une suggestion conditionnelle à l'approbation du MAINC, ce qui n'était pas précisé dans le sommaire de la rencontre et a contribué à renforcer la perception, auprès des autres participants, que cette allocation était conclue. Ce faux pas a mis le Ministère dans l'embarras lorsque fut venu le temps de refuser cette allocation. En réaction à ce malentendu, la Première Nation des Liard a contesté la validité des modifications au Règlement en octobre.

RÉPERCUSSIONS À COURT ET À LONG TERME

Répercussions à court terme

L'incidence à court terme la plus évidente de cette modification au régime réglementaire a été de couper court à la saison de récolte de bois au Yukon. Des activités substantielles de coupe de bois ont eut lieu dans l'ensemble du territoire (de l'ordre de plus de 100 000 m^3) au cours de la période de juin à décembre 1995 (et même, grâce à la prolongation, jusqu'en 1996). Toutefois, la récolte de bois sous le nouveau régime a atteint 56 000 m^3.

Chaque fois que des intervenants s'objectaient au processus sans fin, le Ministère réitérait son opinion que si les modifications au Règlement pouvaient être mis en œuvre d'ici l'hiver, l'industrie forestière pourrait reprendre ses activités en évitant ainsi les incidences économiques négatives. Nous avons tenté d'étudier les dossiers sur les récoltes de bois mensuelles estivales sous les PCC des années antérieures afin d'établir une comparaison valable sans succès, étant donné que de pareils dossiers ne semblent pas exister. Toutefois, les rapports provenant tant de l'intérieur que de l'extérieur du MAINC indiquent que jusqu'en 1995, la récolte d'été **était**, en effet, assez faible.

Il est clair que l'intention du Ministère n'était pas d'arrêter les activités forestières au Yukon, ce que démontre très clairement la décision de mettre en œuvre des prolongations des PCC en juin, tout comme la décision de retirer l'exigence du paiement anticipé des droits de coupe et de reboisement. Malgré ces bonnes intentions, l'industrie forestière en a été affectée. Nous concluons qu'il s'agit là de l'une des trois conséquences involontaires du processus que nous avons examiné.

Étant donné la portée du présent examen, il nous a été impossible d'évaluer les répercussions économiques du processus d'élaboration des politiques sur l'industrie forestière du Yukon. Pour ce faire, il nous aurait fallu des données précises sur la situation avant et après le début du processus avant de procéder à une évaluation serrée des résultats, en tenant compte de toute autre source d'incidence économique. En dépit de cette mise au point, nous avons remarqué les trois répercussions involontaires du processus que voici :

- réputation entachée du Ministère auprès de la collectivité ainsi que dans ses relations avec le gouvernement du Yukon, plus particulièrement avec le ministère des Ressources renouvelables;

- crise de confiance auprès de toutes les parties intéressées, dont les exploitants forestiers de la région de Watson Lake et de l'ensemble du territoire, les groupes écologiques et la presse, au sujet de la capacité du MAINC à gérer les ressources forestières; et

- crise de l'emploi et autres incidences afférentes au sein de la collectivité, tout particulièrement à Watson Lake où se fit sentir le contraste entre la prospérité économique de la saison 1994-1995 et la débâcle de la saison 1995-1996.

Des trois conséquences involontaires, la troisième est celle qui mérite le plus d'attention.

Les répercussions économiques du processus décisionnel sur la réglementation de 1995 sont particulièrement difficiles à évaluer en raison de la chute des prix du bois au Yukon en 1994 et au début de 1995. Le marché pour les grumes de classe 1 demeure stable, c'est-à-dire qu'il est caractérisé par une faible demande et des bas prix. Par ailleurs, les profits du marché de l'exportation (qui visait à contrebalancer les pertes de la classe 1) connaissent eux aussi une baisse. Une fois les droits de coupe et les contributions de reboisement ajoutés à l'équation, les marges de profit sont si maigres que beaucoup d'exploitants forestiers se demandent si l'enjeu en vaut la chandelle.

Une partie du déclin de l'activité économique de la région de Watson Lake aurait inévitablement eut lieu en raison de la baisse du cours du bois et ne peut donc pas être attribuée aux modifications apportées au *Règlement sur le bois du Yukon* par le MAINC, pas plus que l'on ne peut blâmer le Ministère pour la vague de froid de janvier qui a freiné les activités de coupe de bois. Mais les répercussions du va-et-vient du processus en 1995, combinées au retrait de l'allocation directe aux scieries et aux changements dans les règles de demandes de PCC entre octobre et novembre ont résulté en une situation où les exploitants forestiers aux prises avec leurs créditeurs ont subi des revers financiers considérables.

Bon nombre des exploitants forestiers, en particulier ceux de la région de Watson Lake, étaient de nouveaux venus dans cette industrie. Conséquemment, ils portaient une lourde charge financière résultant du financement par emprunt de l'équipement forestier nécessaire à leurs opérations de 1993 à 1995. Certains exploitants forestiers ont indiqué avoir fait des investissements supplémentaires en vue de la saison 1995-1996 mais d'après nous, il s'agit des risques normalement pris par une entreprise en exploitation.

Toutefois, **il existe** des preuves que le processus a occasionné des pertes d'emplois dans l'industrie forestière du Yukon dont le marché de l'emploi s'était montré, jusqu'à ce jour, remarquablement stable (ou en croissance modeste). Dans un cas, un exploitant forestier avait maintenu le même nombre d'employés jusqu'à la saison des fêtes de 1995, mais dût par la suite, effectuer des congédiements importants lorsque l'approvisionnement en grumes s'est tari.

On constate, un peu partout au Yukon mais plus particulièrement dans la région de Watson Lake, des pertes de revenus réelles. Après l'effondrement des autres industries du secteur primaire, les répercussions sur les collectivités étaient indéniables.

Répercussions à long terme

En établissant un fonds pour le reboisement, le MAINC a eu une incidence positive à long terme en jetant ainsi les bases d'une industrie forestière viable au Yukon. Certains éléments de politique manquent encore pour que le fonds puisse être utilisé à bon escient, dont plus particulièrement, un inventaire à jour des ressources de la forêt.

Fait intéressant à remarquer, cette incidence positive à long terme a été facilitée par une autre répercussion involontaire du processus : le Ministère a réalisé qu'il était urgent de rétablir le savoir-faire forestier au bureau régional du Yukon tant et aussi longtemps que le gouvernement fédéral serait responsable de l'industrie forestière. Cette conclusion recèle une grande incidence positive à long terme, car le rétablissement du savoir-faire forestier facilitera l'application des mesures mises en œuvre par le processus.

SECTION 5 - CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

CONCLUSIONS

L'examen des événements, décisions et actions du MAINC au sujet de l'industrie forestière du Yukon en 1995 nous a permis de tirer les conclusions suivantes :

- certains éléments du processus et ses résultats sont positifs, mais les aspects négatifs sont nombreux;

- les répercussions positives immédiates sont : l'établissement de droits de coupe qui génèrent un rendement raisonnable pour l'exploitation d'une ressource publique; l'établissement du principe des contributions de reboisement; et la reconnaissance, par le MAINC, de la nécessité de rétablir son savoir-faire forestier au bureau régional du Yukon;

- ce qui semblait être au départ un processus simple de modifications du Règlement a été rendu trop complexe;

- l'annonce initiale du moratoire dans la région lançait le Ministère sur une voie où des étapes supplémentaires ont compromis sa capacité à atteindre ses objectifs. Pendant près de cinq mois, le MAINC n'a pas déployé suffisamment d'efforts pour corriger l'impression que le processus serait relativement court. Cette situation a favorisé l'émergence d'attentes irréalistes qui ont été mal gérées;

- les problèmes d'échéanciers sont attribuables en partie au fait que le processus a été lancé plutôt dans le but de générer des revenus que d'assurer le développement d'une industrie forestière viable. On le constate aisément au peu d'attention apportée aux questions de gestion forestière tout au long du processus ainsi qu'aux problèmes des allocations;

- plus tard, le peu d'attention accordée aux répercussions opérationnelles des décisions de politiques a retardé la mise en œuvre du Règlement;

- au chapitre de la génération de revenus, le processus n'a pas atteint ses objectifs à court terme. On constate peu de revenus des PCC pour la saison 1995-1996 et même des pertes de revenus au cours du processus de délivrance des permis d'utilisation des terres, puisque le nombre de PCC délivrés a été beaucoup moins élevé que les prévisions et que chaque PCC comportait des frais pour le permis d'utilisation des terres;

- les volumes de bois récoltés par les exploitants forestiers du Yukon pour la saison 1995-1996, incluant ceux attribuables à la prolongation des PCC, ont été beaucoup plus faibles qu'en 1994-1995 (près de 50 p. 100 plus bas); et

- le *Règlement sur le bois du Yukon* nécessite encore des modifications.

Les répercussions involontaires du processus décisionnel ont été pour la plupart négatives :

- la confiance du grand public en la capacité du MAINC à gérer les ressources forestières a été sapée;

- les relations avec certaines Premières Nations du Yukon ont été malmenées en raison des consultations menées auprès des conseils des ressources renouvelables qu'elles jugeaient inadéquates et du peu de cas accordé à leur avis sur la volonté manifeste du MAINC de suspendre le moratoire; et

- les pertes d'emplois et leurs conséquences sur les collectivités ont été considérables, particulièrement dans la région de Watson Lake. Le chômage, les pertes de revenus ou les pertes d'équipement aux mains des créditeurs sont quelques-unes des répercussions négatives ressenties par la collectivité à la suite de la baisse des activités forestières au Yukon durant la saison 1995-1996.

RECOMMANDATIONS

L'examen a déterminé qu'il serait préférable de placer les règlements touchant l'exploitation forestière au Yukon dans un cadre global de politiques de gestion des forêts.

Nous recommandons qu'à court et à long terme, le Ministère tire avantage du respect de l'industrie et des collectivités pour les nouveaux fonctionnaires responsables de l'exploitation forestière qui s'assureront que tout développement de politique forestière s'appuie sur les réalités opérationnelles. Pour ce faire nous recommandons les mesures suivantes :

- mettre sur pied une équipe de gestion forestière regroupant des personnes des spécialités suivantes : génie forestier, politique et réglementation (avec l'appui de l'Administration centrale), utilisation des terres et processus de revendication territoriale au Yukon;

- confier à une personne, qui fera partie de l'équipe de gestion forestière, des responsabilités claires de liaison avec le gouvernement du Yukon sur les questions de gestion forestière (auprès des ministères des Ressources renouvelables et du Développement économique); et

- affecter les ressources humaines nécessaires pour assurer l'inventaire forestier et l'administration des opérations dans la région de Watson Lake. Si le Ministère entend continuer à assigner des PCC à des sites de coupe particuliers, il devra effectuer le travail préparatoire plus longtemps d'avance en faisant appel au savoir-faire de personnes expérimentées.

Afin de mettre en place la fondation d'une gestion forestière à long terme qui soit saine et crédible, le Ministère devrait envisager de procéder de la façon suivante :

- dresser un inventaire des ressources forestières qui tienne compte des ententes de revendications territoriales, des ententes de récolte de bois et de la hausse considérable des activités de coupe de bois attribuables à des PCC depuis 1993; et

- dans le cadre de cet inventaire, étudier et répertorier le bois vert selon sa qualité et son âge, ce qui est une condition *sine qua non* de la détermination de l'exploitation durable de la forêt du Yukon. Tant que cet inventaire n'aura été effectué, les parties intéressées ne pourront être convaincues d'épouser les principes du développement durable. (Idéalement, ces renseignements aideraient à déterminer le volume des allocations de la saison 1996-1997 mais il est irréaliste d'espérer colliger tous ces renseignements à temps.)

Le Ministère a reconnu la présence de certains problèmes issus des répercussions du processus décisionnel du Règlement en 1995 et a commencé à apporter des changements. Nous recommandons que le Ministère envisage les suggestions suivantes :

- à court terme, régler les dernières incertitudes entourant le Règlement existant et préparer un manuel de procédures traitant de toutes les interprétations d'admissibilité possibles;

- tenter de trouver un meilleur système d'allocation que celui du premier arrivé premier servi ou du tirage. Nous suggérons d'envisager sérieusement la possibilité de procéder à des ventes aux enchères des droits de coupe; et

- enfin, si la méthode du tirage est retenue, le Ministère doit trouver une solution aux préoccupations de confidentialité qui réduisent la coopération entre les détenteurs de permis de coupe.

ANNEXE A

FAITS SAILLANTS DE LA POLITIQUE INTÉRIMAIRE SUR L'EXPLOITATION FORESTIÈRE AU YUKON ANNONCÉE LE 4 AOÛT 1995

DROITS DE COUPE

La politique instaure l'établissement d'une grille tarifaire à deux niveaux, le premier étant pour les grumes traitées au Yukon (classe 1) et le deuxième pour les grumes exportées hors du territoire (classe 2).

Les exploitants forestiers détenteurs d'un PCC de classe 1 (volume de bois variant de 500 m^3 à 15 000 m^3) payeraient des droits de coupe de 5 $/ m^3 pour les grumes traitées au Yukon. Les exploitants forestiers locaux pourraient exporter jusqu'à 25 p. 100 des grumes, sujet aux droits de coupe de la classe 2. Les exploitants qui récoltent de faibles volumes, c'est-à-dire moins de 500 m^3 payeraient également des droits de coupe de 5 $/ m^3 et ne seraient pas autorisés à exporter des grumes.

Les exploitants forestiers détenteurs d'un PCC de classe 2 (volume de bois variant de 500 m^3 à 15 000 m^3) payeraient des droits de coupe de 10 $/ m^3 pour les grumes exportées.

Les PCC de classe 1 appuient le développement économique de l'industrie forestière du Yukon en favorisant le traitement local des grumes. Les PCC de classe 2 tentent de générer un rendement satisfaisant pour l'utilisation d'une ressource naturelle publique.

LE PROGRAMME DE REBOISEMENT EDWARD ELIJAH SMITH

Le reboisement des terres visées par des PCC (volume de bois variant de 500 m^3 à 15 000 m^3) serait assuré par le programme de reboisement Edward Elijah Smith dont le financement proviendrait d'une contribution de 5 $ du mètre cube récolté que recueillerait le gouvernement fédéral.

MODE DE TENURE

La Politique intérimaire sur l'exploitation forestière au Yukon prévoyait des PCC d'une durée d'un an pour les exploitants forestiers récoltant des volumes annuels de moins de 500 m^3. Les exploitants forestiers récoltant des volumes annuels entre 500 m^3 et 15 000 m^3 bénéficieraient de PCC d'une durée de deux ans pour les grumes traitées au Yukon ou exportées.

VOLUME MAXIMAL DE LA RÉCOLTE DE BOIS

Le volume maximal de la récolte de bois au Yukon pour la saison 1995-1996 a été établi à 450 000 m^3, dont 250 000 m^3 seraient alloués aux exploitants forestiers locaux et exploitants de faible volume. Les exploitants forestiers locaux, récoltant de 500 m^3 à 15 000 m^3, pourraient exporter jusqu'à 25 p. 100 des grumes non traitées. Les exploitants qui récoltent de faibles volumes, c'est-à-dire moins de 500 m^3 ne seraient pas autorisés à exporter des grumes. Les 200 000 m^3 restants pourraient être exportés en grumes.

Le volume maximal de récolte de bois pour la saison 1995-1996 exclut le bois récolté en vertu d'ententes de récolte de bois ainsi que le bois récolté par des opérations de récupération.

ANNEXE B

ALLOCATION DES PCC

Assez curieusement, la question de l'allocation des PCC fut passée sous silence au cours de l'élaboration du document de travail sur la réforme du *Règlement sur le bois du Yukon*, ce qui allait avoir de sérieuses répercussions dans les mois à venir. Au début, chaque fois qu'on faisait mention du document de travail, tant à l'Administration centrale que dans la région, trois grands éléments ressortaient : les droits de coupe, le reboisement et l'allocation des PCC. Ce dernier élément fut mis en évidence dans une note de service au personnel des opérations du district (dont nous avons fait mention). Cette note faisait remarquer que certains demandaient l'élaboration d'une meilleure méthode d'allocation des PCC que celle du "premier arrivé, premier servi". La liste d'attente pour des PCC de la saison 1994-1995 à Watson Lake témoignait de l'ampleur du problème et explique sans doute l'intérêt du bureau régional pour les avantages d'un système de soumission pour établir les droits de coupe.

La question de l'allocation était encore à l'ordre du jour dans la deuxième ébauche du document de travail produit au début d'avril 1995. On y suggérait de conserver le système actuel (premier arrivé, premier servi) tandis que l'on procédait à l'élaboration d'une politique à long terme sur le mode de tenure. Bien que la question du mode de tenure soit reliée à l'allocation dans la mesure où un **système de soumission** pourrait changer complètement les modes de tenure actuels autres que les baux annuels, elle n'est pas indissociable de l'allocation. Le bureau régional aurait pu décider d'accorder des droits de coupe pour une période de deux ou trois ans en vertu d'un PCC unique, sans pour autant déterminer encore comment ces permis seraient délivrés aux exploitants individuels.

De toute façon, la question de l'allocation fut camouflée dans le document de travail en étant placée dans le cadre des discussions sur le volume de coupe annuel :

> Une partie du volume de coupe annuel correspondant à la capacité totale des scieries du Yukon pourrait être mise de côté pour encourager l'industrie forestière locale. L'allocation des permis pourrait alors continuer à se faire sur le mode "premier arrivé, premier servi". La partie excédant celle réservée à l'industrie de transformation locale pourrait être exportée vers des usines situées hors du Yukon[16].

De cette façon, la question d'un système à deux classes, l'une pour l'industrie locale et l'autre pour l'exportation, ainsi que le processus d'allocation pourrait être résolue dans une même formule.

---

[16] *Discussion Paper on Policy Changes to Stumpage Pricing, Reforestation and Forest Tenure in the Yukon*, ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, le 21 avril 1995, p. 3.

La confusion entourant la réforme du Règlement a fait ressortir des points faibles dans les commentaires qu'a reçus le MAINC de la part de l'industrie forestière à ce sujet ainsi que dans la clarté du processus décisionnel. Tant et aussi longtemps que l'objectif de l'augmentation des revenus demeurait le seul point d'intérêt, la question pourtant douloureuse de l'allocation des PCC demeura partiellement cachée.

Mandat

MANDAT

EXAMENS DU PROCESSUS DÉCISIONNEL DU MAINC EN MATIÈRE DE FORESTERIE

RENSEIGNEMENTS GÉNÉRAUX :

La récente demande en bois sur les marchés nord-américains et mondiaux et la disponibilité limitée de peuplements forestiers sur pied en C.-B. ont eu pour effet d'attirer une attention sans précédent sur les ressources forestières du Yukon. Il y a deux ans seulement, on délivrait de 30 à 40 permis de coupe commerciale de bois en grume sur moins de 50 000 mètres cubes de forêt. En 1995, 1 300 demandes de permis ont été présentées pour moins de 450 000 mètres cubes de bois en grume exploitables. Au même moment, des préoccupations légitimes quant au développement durable et aux nouvelles méthodes résultant de lois environnementales et de revendications territoriales ont créé des exigences additionnelles dans le processus d'approbation des demandes.

En mars 1995, on a constaté que les efforts déployés depuis deux ans pour déléguer le programme forestier au gouvernement du Yukon n'aboutissaient pas. En prévision de cet éventuel transfert, pratiquement tous les cadres professionnels du Ministère chargés du programme avaient quitté leurs fonctions au cours de l'année précédente et n'avaient pas été remplacés. Une bonne partie de 1995 s'est écoulée avant que la région du Yukon soit autorisée à engager du personnel suppléant autrement que pour une période déterminée. En fait, on s'attendait à ce que le processus de transfert du programme reprenne après un blocage temporaire et que tout allait être réglé à l'automne 1995 ou au début de 1996.

Le budget du printemps 1995 faisait état d'une augmentation prochaine des droits de coupe qui passeraient de 0,20 $/m^3 à un tarif plus conforme à ce que les provinces exigeaient pour l'utilisation d'une ressource publique. Un moratoire a été imposé sur l'octroi de permis de coupe commerciale en raison de la demande de bois d'oeuvre et des préoccupations relatives à la pérennité de la ressource, et en attendant également qu'on puisse officiellement majorer les droits de coupe en modifiant le Règlement sur le bois du Yukon.

.../2

Afin de s'attaquer à certains des problèmes immédiats touchant la gestion de l'industrie, le Ministère a publié un document de travail abordant plusieurs des préoccupations soulevées par l'industrie et d'autres groupes du Yukon. Ces préoccupations portaient sur le régime foncier, les droits de coupe et le reboisement.

Les consultations visaient la modification du Règlement sur le bois du Yukon au plus tard au début de juillet de manière à ce qu'on puisse délivrer les permis rapidement et que l'industrie puisse se préparer pour la coupe d'hiver. Ces modifications, issues du processus de consultation, ont été adoptées le 27 juillet 1995 et mises en oeuvre le 4 août 1995.

En 1995, 1 300 demandes de permis ont été présentées pour un volume de 450 000 m^3 de bois seulement, ce qui constitue un nombre record de demandes. Afin de gérer la demande, il a été décidé, en septembre 1995, d'attribuer les permis par tirage. L'industrie n'a pas tardé à exprimer ses inquiétudes à l'effet que ses membres pourraient ne pas accepter le risque de se trouver sans permis suite à un tirage. D'après elle, les candidats non favorisés par le tirage risquaient fort, après avoir fait des investissements importants dans l'industrie forestière du Yukon, de perdre ces investissements parce que les banques auront saisi leur équipement.

Le projet de tirage a été abandonné au début de septembre, ce qui a donné lieu à de nouvelles consultations des intéressés en vue de créer un système de répartition qui ne mettrait pas l'industrie en péril. Ainsi, un nouveau système de répartition du bois d'oeuvre a été établi et l'on a annoncé que la répartition aurait lieu le 9 novembre. Peu avant cette date, la Première Nation de Liard a contesté le processus de répartition en soutenant qu'il était en marge de ce que prévoyait le Règlement sur le bois du Yukon. Par conséquent, le gouvernement a retardé l'annonce de la répartition du bois. D'autres consultations ont été organisées au terme desquelles on a décidé qu'il était nécessaire d'apporter des modifications supplémentaires au Règlement afin de s'assurer les autorisations appropriées en vue du processus de répartition débattu en octobre.

.../3

Le Règlement a été amendé le 7 décembre pour permettre la délivrance des permis. Dans l'intervalle, l'industrie forestière avait éprouvé des difficultés à cause des délais dans la répartition du bois d'oeuvre. Une fois la répartition effectuée, les opérateurs doivent déterminer leur secteur de coupe proposé et élaborer un plan d'exploitation annuel qui commande une évaluation environnementale avant que ne soient délivrés un permis d'utilisation du sol et un permis de coupe commerciale. En d'autres mots, l'industrie a perdu une partie importante de la saison de travail hivernale.

BESOINS : La haute direction a besoin d'un examen ministériel des événements, processus et décisions prises qui ont mené au moratoire; il faudra ensuite examiner l'efficacité de ces mesures pour l'industrie forestière au Yukon.

PORTÉE : Ce sera un examen détaillé des événements, décisions et mesures prises qui ont mené à la situation dans laquelle se trouve actuellement l'industrie forestière du Yukon.

ENJEUX : Les enjeux de l'examen sont les suivants :

- Quel est le contexte dans lequel le processus décisionnel s'est déroulé (p. ex., quels étaient le fondement et les objectifs du moratoire et quels facteurs ont influencé le processus)?
- Quand et comment a-t-on pris et communiqué les décisions de principe en rapport avec le reboisement, le régime foncier, le moratoire, le système de répartition et les modifications au Règlement?
- Quel était le processus de révision du Règlement sur le bois du Yukon et les activités connexes (p. ex., comment a-t-on pris les décisions, quelle analyse a été effectuée et de quelle façon a-t-on décidé des options de politique)?
- Le processus décisionnel a-t-il été efficace (p. ex., réalisation des objectifs, rapidité d'exécution)?
- Quelles étaient les forces et les faiblesses du processus?
- Quelles mesures correctives doit-on prendre pour veiller à ce que les permis soient délivrés de manière opportune et que les ressources forestières du Yukon soient gérées de manière à promouvoir un développement durable?

.../4

APPROCHE : La Direction générale de l'évaluation et de la vérification interne se chargera de l'examen avec le concours d'un expert-conseil. Les principaux participants au processus, qu'ils fassent partie du Ministère ou non, seront interrogés. Parmi eux, mentionnons les représentants de l'industrie forestière du Yukon et les Premières Nations participantes. Il y aura également un examen des dossiers à l'Administration centrale du MAINC et au bureau régional du Yukon. Dans le cadre du processus de collecte de données, on tiendra un atelier avec les principaux intervenants afin de réviser les conclusions initiales de l'examen.

CALENDRIER D'EXÉCUTION : Un rapport provisoire de l'examen sera présenté d'ici avril 1996. Un rapport final suivra en mai 1996.

RESSOURCES : On estime que l'examen coûtera de 30 000 $ à 40 000 $. Les coûts seront imputés au programme.

APPROUVÉ PAR :

John Rayner
Sous-Ministre adjoint
Affaires du Nord
Le 8 février 1996

Plan d'action

PLAN D'ACTION

POUR AMÉLIORER LA GESTION DES ACTIVITÉS FORESTIÈRES DANS LA RÉGION DU YUKON

RÉVISÉ LE 23 AOÛT 1996

En novembre 1995, le sous-ministre adjoint, Programme des affaires du Nord du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien (MAINC), a demandé un examen des événements, décisions et actions touchant l'industrie forestière du Yukon en 1995 afin de tirer profit de cette expérience. Plus tôt cette année, la Direction générale de l'évaluation et de la vérification interne (DGÉVI) a mandaté un expert-conseil pour rencontrer les personnes clés, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du MAINC, et préparer un rapport sur la période visée.

Dans le but, afin de rehausser le processus décisionnel sur les questions touchant l'industrie forestière au Yukon, le MAINC a utilisé ses ressources humaines et ses structures administratives afin d'exécuter un programme efficace de gestion durable des ressources forestières, et il continuera à le faire à l'avenir.

Le MAINC reconnaît le besoin de mettre en œuvre des pratiques de gestion forestières durables à long terme. Le bureau régional du Yukon élabore présentement un document de discussion sur la gestion durable de la forêt au Yukon destiné à des consultations publiques à l'automne, en vue de préparer un document de politique. Cette initiative, menée en coordination avec les fonctionnaires du gouvernement du Yukon, est conforme à l'engagement du gouvernement fédéral envers le développement durable et respecte l'esprit de l'Entente finale de revendication territoriale des Premières Nations du Yukon.

Le Comité consultatif sur l'industrie forestière du Yukon, établi par le Ministre dans le cadre de sa politique forestière intérimaire, aide le MAINC à élaborer son programme de reboisement. Le Ministère consultera également le comité afin d'orienter le développement de sa politique de gestion durable de la forêt. Le comité s'est déjà réuni à plusieurs reprises.

Le MAINC demeure fermement engagé à favoriser la discussion sur des questions clés et la collaboration avec le gouvernement du Yukon, les représentants de l'industrie forestière et les autres parties intéressées.

À la suite des événements s'étant déroulés pendant la période visée par l'examen et en réponse aux recommandations faites, le MAINC s'est engagé à apporter des changements à sa gestion dont nombreux sont déjà faits, ou en voie de l'être, ou seront mis en œuvre tel qu'indiqué ci-dessous.

.../2

Nous recommandons que le Ministère tire avantage du respect de l'industrie et des collectivités pour les nouveaux fonctionnaires. Pour ce faire nous recommandons les mesures suivantes :

1. RECOMMANDATION

Mettre sur pied une équipe de gestion forestière regroupant des personnes des spécialités suivantes : génie forestier; politique et réglementation (avec l'appui de l'Administration centrale); utilisation des terres et réglementation afférente; et processus de revendication territoriale au Yukon.

ENGAGEMENT DU MINISTÈRE

Le directeur général régional a lancé une réorganisation du Programme des ressources forestières en 1995 comprenant l'ajout de 12 nouveaux postes approuvés par le Ministère. Le nouvel organigramme permet de rehausser le savoir-faire forestier en matière de sylviculture, de développement économique forestier, d'inventaire, de cartographie, de protection de la forêt, de ressources forestières et de mise en œuvre des revendications territoriales. Il intégrera tous les aspects de la gestion forestière dont un programme de protection contre les incendies.

Dix nouveaux postes proposés devraient êtres comblés d'ici octobre 1996 : écologiste forestier, ingénieur forestier, technicien en sylviculture, chef de brigade, chef mesureur, forestier en pratiques forestières, forestier en santé de la forêt et bassins d'alimentation, technicien en système d'information géographique, deux adjoints aux agents de gestion des ressources et un forestier chargé des politiques forestières et du développement de l'industrie.

L'Administration centrale a fourni, en 1996, son savoir-faire en politiques pour aider la gestion des ressources forestières et la gestion globale du Programme des affaires du Nord.

Le directeur des Ressources renouvelables sera responsable d'améliorer la coordination entre les ressources forestières, hydrauliques et foncières, et la gestion des politiques et du développement des programmes.

2. RECOMMANDATION

Confier à une personne, qui fera partie de l'équipe de gestion forestière, des responsabilités claires de liaison avec le gouvernement du Yukon sur les questions de gestion forestière (auprès des ministères des Ressources renouvelables et du Développement économique).

.../3

ENGAGEMENT DU MINISTÈRE

En 1995, le directeur général régional a indiqué que le poste de gestionnaire régional des ressources forestières constituait le principal lien avec les ministères du Développement économique et des Ressources renouvelables du gouvernement du Yukon pour tous les enjeux touchant la forêt. Des mécanismes de liaison officiels et officieux ont été établis pour maintenir la communication et développer de bonnes relations de travail avec les deux ministères territoriaux.

3. RECOMMANDATION

Affecter les ressources humaines nécessaires pour assurer l'inventaire forestier et l'administration des opérations dans la région de Watson Lake. Si le Ministère entend continuer à assigner des PCC à des sites de coupe particuliers, il devra effectuer le travail préparatoire plus longtemps d'avance en faisant appel au savoir-faire forestier de personnes expérimentées.

ENGAGEMENT DU MINISTÈRE

À la suite de la réorganisation du personnel des opérations locales et de la foresterie, le gestionnaire régional des opérations régionales augmentera le personnel affecté au bureau de Watson Lake d'ici la fin d'octobre 1996. Le gestionnaire régional des Ressources forestières s'assurera que les ingénieurs forestiers régionaux de Whitehorse travaillent en étroite collaboration avec le personnel de district afin d'améliorer le processus de présélection des polygones de coupe de bois. Auparavant, le MAINC allouait des crédits à l'inventaire de sites forestiers précis et continuera à le faire.

Afin de mettre en place la fondation d'une gestion forestière à long terme qui soit crédible, le Ministère devrait envisager les suggestions suivantes :

4. SUGGESTION

Procéder à un inventaire des ressources forestières qui tienne compte des ententes de revendications territoriales, des ententes de récolte de bois et de la hausse considérable des activités de coupe de bois attribuable à des PCC depuis 1993.

.../4

ENGAGEMENT DU MINISTÈRE

Afin d'assurer une solide base pour une gestion durable de la forêt à long terme, le bureau des Ressources forestières préparera des plans de gestion forestière pour les unités de gestion forestière (UGF) dans le sud-est du Yukon (YO-1, YO-2, YO-3) et de Haines Junction (YO-6). Le processus de préparation des plans de gestion des quatre unités au Yukon prendra entre trois et cinq ans. Le travail a déjà commencé en s'inspirant des plans précédents. Les plans comprendront des améliorations aux inventaires existants ainsi que les zones à exclure des ententes de coupe commerciale comme les zones visées par des règlements de revendications territoriales, des ententes de récolte de bois, les habitats riverains, les zones déjà coupées et les autres zones dont les ressources ont une valeur reconnue.

5. SUGGESTION

Étudier et répertorier le bois vert selon sa qualité et son âge, ce qui est une condition *sine qua non* de la détermination de l'exploitation durable de la forêt du Yukon. Tant que cet inventaire n'aura pas été effectué, les parties intéressées ne pourront être convaincues d'épouser les principes du développement durable. (Idéalement, ces renseignements devraient être disponibles au moment des décisions d'allocations inscrites au Plan d'opération annuel de 1996-1997. Néanmoins, puisque ces données seront colligées en 1996-1997, les renseignements ne pourront servir avant la saison 1997-1998.)

ENGAGEMENT DU MINISTÈRE

Le bureau des Ressources forestières a établi des zones d'échantillonnage permanentes, en divers endroits du Yukon, qui permettront de recueillir des renseignements sur le taux de croissance, la santé, l'âge, les caractéristiques des sites et des sols, le volume et les espèces. Au cours de 1996, le bureau des Ressources forestières étudiera la qualité du bois en fonction du développement économique potentiel des forêts du Yukon.

Le Ministère a reconnu la présence de certains problèmes issus des répercussions du processus décisionnel du Règlement en 1995 et a commencé à apporter des changements. Nous recommandons que le Ministère envisage les suggestions suivantes :

6. SUGGESTION

À court terme, régler les dernières incertitudes entourant le Règlement existant et préparer un manuel de procédures traitant de toutes les interprétations d'admissibilité possibles.

.../5

ENGAGEMENT DU MINISTÈRE

Le bureau des Ressources forestières continuera de travailler avec les représentants de l'industrie et autres parties intéressées à optimiser les processus dans le contexte des règlements existants. Les Ressources forestières mettront à jour le manuel de procédures et discuteront toute exigence de modification des règlements avec le gouvernement du Yukon, l'industrie forestière, les Premières Nations et autres parties intéressées. Au cours de l'année 1996, le MAINC examinera les règlements et les processus dans la foulée de l'élaboration des nouvelles politiques forestières.

7. SUGGESTION

Tenter de trouver un meilleur système d'allocation que celui du premier arrivé premier servi ou du tirage. Nous suggérons d'envisager sérieusement la possibilité de procéder à des ventes aux enchères des droits de coupe.

ENGAGEMENT DU MINISTÈRE

En consultation avec l'industrie forestière du Yukon, le gouvernement du Yukon et les autres principaux intéressés, le MAINC a préparé une nouvelle méthode d'allocation prioritaire pour la saison 1996-1997. Le bureau des Ressources forestières élaborera une politique exhaustive de gestion forestière pour aborder les enjeux tels le mode de tenure, la méthode d'allocation, les soumissions publiques au-delà des taux prescrits, les limites à l'exportation, le soutien à l'infrastructure, les modifications à la loi ou aux règlements et autres sujets pertinents.

8. SUGGESTION

Si la méthode du tirage est retenue, le Ministère doit trouver une solution aux préoccupations de confidentialité qui réduisent la coopération entre les détenteurs de permis de coupe.

ENGAGEMENT DU MINISTÈRE

Le gestionnaire régional des Ressources forestières continuera la pratique initiée en juin 1996 d'inclure un formulaire de divulgation dans la trousse d'allocation des permis de coupe commerciale fournie aux détenteurs, ce qui permettra de faciliter la divulgation des renseignements au sujet des permis à tous les détenteurs.